

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS - CCJE
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO - FND

**COOPERATIVISMO OU CENTRALISMO? UMA ANÁLISE DA FEDERAÇÃO
BRASILEIRA**

TOBIAS BORGES GRIPPA

RIO DE JANEIRO

2020/1º SEMESTRE

TOBIAS BORGES GRIPPA

COOPERATIVISMO OU CENTRALISMO? UMA ANÁLISE DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Eduardo Ribeiro Moreira**.

RIO DE JANEIRO

2020/1º SEMESTRE

CIP - Catalogação na Publicação

GG868c Grippa, Tobias Borges
Cooperativismo ou Centralismo? Uma análise da
federação brasileira / Tobias Borges Grippa. -- Rio
de Janeiro, 2020.
83 f.

Orientador: Eduardo Ribeiro Moreira.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2020.

1. Formas de Estado. 2. Federação. 3. Federalismo
Brasileiro. 4. Cooperativismo. 5. Centralismo. I.
Moreira, Eduardo Ribeiro, orient. II. Título.

TOBIAS BORGES GRIPPA

COOPERATIVISMO OU CENTRALISMO? UMA ANÁLISE DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Eduardo Ribeiro Moreira**.

Data da Aprovação: ____/ ____ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro
2020/1º SEMESTRE

Dedico o presente trabalho à Academia Jurídica brasileira, como a minha forma de começar a contribuir, ainda que modestamente, para com a formação do pensamento crítico e o aprofundamento nas questões que envolvem a natureza das instituições e do direito constitucional do país.

Agradecimentos

Agradeço a Flávio, cuja seriedade e sucesso profissionais são fonte de inspiração para qualquer jovem. À Eliane, que manifesta sua santidade através da sua paciência, gentileza e temperança, e que torna o mundo mais bonito com a sua forma de vê-lo.

À Clara, cujo zelo e atenção àquilo que é fundamental, que realmente importa, são impossíveis de não serem notados e admirados. À Beatriz, cuja resiliência e equilíbrio são fonte inesgotável de respeito e afeto. À Isabella, cujo cultivo de virtudes dá mais esperança a mim e torna o mundo um lugar mais acolhedor. À Luísa, *in memoriam*.

À Samar, cujas narrativas sobre as mais diversificadas técnicas de organização estatal são um acréscimo inestimável tanto para este trabalho quanto para a minha cultura jurídica, a qual, embora limitada, vem sendo constantemente incrementada pelos seus conhecimentos e exposições da realidade que permeia o outro lado do globo.

Agradeço também ao Prof. Dr. Luis Claudio Martins de Araujo, cujo magistério tem se revelado fonte imensurável de crescimento intelectual na pesquisa jurídica sobre a qual começo a me debruçar, ao Prof. Dr. Leonardo Vizeu Figueiredo, cuja experiência com o alunado o fizeram o melhor indicador bibliográfico e direcionador que um jovem, com pouca experiência, poderia ter, e ao Ms. Diogo Alves Brasil, cujo exemplo de imersão, ainda na juventude, na academia jurídica, se transformou em meta de vida para mim.

Agradeço, igualmente, aos meus antigos chefes de estágio na PFE-CVM. Raquel Passarelli e Celso Serra, cuja tranquilidade e serenidade, ainda que inseridos na sobrecarga de trabalho que a chefia coloca, sempre me passaram calma para lidar com as questões de trabalho; Adriana Dullius, cuja alegria, positividade e conhecimentos de direito privado a fazem uma ótima instrutora de estágio, uma verdadeira professora; Luciana Alves, cujo bom humor, paciência e boa vontade com os estagiários a fazem uma chefe muito querida.

Luciana Saraiva, cujos conhecimentos de direito público e excelente domínio da língua portuguesa, assim como sua impecável redação, a tornam uma riquíssima fonte de aprendizagem; e Leonardo Montanholi, cuja forma positiva de ver o trabalho, não como um fardo, mas como um desafio atrás do outro, me ensinou a encarar a pesquisa jurídica com uma leveza outrora impensável, fundamental para a confecção deste trabalho.

RESUMO

A presente pesquisa visa à perquirição da natureza do federalismo brasileiro, a fim de compreender se se trata de uma federação cooperativa, conforme formalmente consagrado na Carta de 1988, ou se se constitui, *de facto*, em federação integrativa, na qual o exercício das competências das entidades se dá de maneira isolada, sem o apoio ou a cooperação das demais. A partir disso, foi realizada uma análise crítica das interações entre os entes federativos, à luz da análise da legislação constitucional e infraconstitucional e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema. Ademais, abordam-se alguns debates doutrinários atuais envolvendo a (in)aplicabilidade do postulado segundo o qual não há que se falar em hierarquia entre os entes de uma federação, valendo-se da literatura jurídica especializada sobre o assunto.

Palavras-Chave: Formas de Estado; Federação; Federalismo Brasileiro; Cooperativismo; Centralismo.

ABSTRACT

This research aims to investigate the nature of the Brazilian federalism, in order to understand whether it is a cooperative federation, as formally enshrined in the 1988 Charter, or whether, *de facto*, it constitutes of an integrative federation, in which the exercise of the entities' competences takes place in isolation, without the support or cooperation of the others. Based on that, a critical analysis of the interactions between federal entities was carried out, in the light of the analysis of constitutional legislation, and under constitutional legislation, and on the subject of the jurisprudence of the Supreme Federal Court. In addition, some current doctrinal debates are addressed, involving the (in)applicability of the postulate, in accordance to where there is no hierarchy among the entities of a federation, which is being drawn on the matter of the specialized legal literature.

Keywords: State Forms; Federation; Brazilian Federalism; Cooperativism; Centralism.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF/88 – Constituição Federal de 1988

EC – Emenda à Constituição

MI – Mandado de Injunção

RE – Recurso Extraordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. FORMAS DE ESTADO	13
2.1. Unitarismo	26
2.2. Regionalismo	29
2.3. Confederação	39
2.4. Federação	50
2.5. Cooperativismo e Integralismo no Federalismo	57
3. A ORDEM FEDERATIVA BRASILEIRA DE 1988	59
3.1. Limites Territoriais	62
3.2. Repartição de Receitas	67
3.3. Desapropriação	74
3.4. Intervenção	77
4. CONCLUSÃO	79
5. REFERÊNCIAS	80

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é uma federação desde 1889, tendo sido essa forma de Estado consagrada na Carta de 1891 e em todas as que a seguiram. Desse modo, espera-se que a organização político-administrativa nacional seja marcada por elementos determinados, pois, em que pesem as singularidades de cada país, “há alguns traços que todas as federações devem possuir, sob pena de ofender a forma federativa de Estado”.¹

Tais elementos essenciais são a autonomia política, a rigidez constitucional, a existência de um órgão guardião da Constituição, a auto-organização dos estados-membros, a inexistência do direito à secessão, a representação dos estados-membros em âmbito federal e a repartição de receita tributária.²

Ato contínuo, têm-se a repartição constitucional das competências dos estados-membros, o que separa a descentralização normativa e administrativa do unitarismo da autonomia legislativa e executiva do federalismo, a participação das ordens jurídicas parciais na formação da vontade criadora da ordem jurídica nacional, e a auto-Constituição, *i.e.*, a efetiva manifestação do poder constituinte derivado decorrente.³

Neste diapasão, falam-se nas características essenciais da federação e nos requisitos para a sua manutenção. Aquelas seriam as referidas autonomia político-administrativa, participação das vontades parciais na vontade geral e auto-organização dos estados-membros.⁴

À estas, por sua vez, somam-se, à rigidez constitucional citada, a imutabilidade da forma federativa de Estado e a existência de um órgão constitucional incumbido do controle de constitucionalidade das leis.⁵

Além desses traços, têm-se aqueles que variam conforme as realidades específicas de cada país. Dentre as tipologias de federalismo que dão vida à essas distinções, constam aquelas que podem ser sintetizados nas dicotomias entre federalismo centrípeto, por agregação, e centrífugo ou por segregação; federalismo de integração e de cooperação; federalismo simétrico e assimétrico; e federalismo biparte ou típico e tripartite ou atípico.

Acerca da distinção entre integração e cooperação federativas.:

Já no federalismo cooperativo, os entes atuam de forma coordenada, exercendo, inclusive, atribuições em conjunto. No federalismo de integração, por sua vez, há

1 PADILHA, 2018, p. 390.

2 PADILHA, 2018, p. 390.

3 TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 63 *Apud* MASSON, 2016, p. 496.

4 NOVELINO, 2016, p. 525.

5 MASSON, 2016, p. 497.

predominância da União em relação às demais unidades, aproximando-se do Estado unitário.⁶

Em um panorama de maior detalhamento.:

O *federalismo de integração* tem como nota característica a sujeição dos Estados federados à União. Adota-se uma relação de subordinação entre os entes federativos, decorrente do fortalecimento do poder central. Embora nominalmente federação, esse modelo em muito se aproxima do Estado Unitário descentralizado, na medida em que existe essa relação de dependência e de subordinação dos entes regionais em face da União.

O *federalismo de cooperação* (ou *cooperativo*) desenvolveu-se a partir dos esforços empreendidos para minorar as dificuldades advindas da distribuição de competências nos Estados federais e estabelecer uma “fórmula geral” para melhor cooperação entre os entes federativos. A ideia de competências verticais é veiculada pelo exercício coordenado das competências, sob a tutela da União, com o objetivo de tornar mais eficiente o desempenho das tarefas públicas, por meio da colaboração entre as pessoas estatais.⁷

(grifos no original)

A ordem jurídico-constitucional brasileira consagra o modelo cooperativo, podendo-se exemplificar essa determinação pelos arts. 18, 23 e 24 da Lei Maior. Ademais, uma federação dita integralista não comportaria mecanismos de cooperação como a Intervenção (arts. 34-6, CF/88), cuja mitigação temporária da autonomia das entidades da federação visa à preservação, dentre outros, do pacto federativo e dos princípios constitucionais sensíveis.

O que se verificou, contudo, quando da aplicação desse instituto no Estado do Rio de Janeiro, em 2018, assim como o que se visualiza da prática relativa à desapropriação de bens de entes federativos por outros, são comportamentos institucionais altamente divergentes do federalismo de cooperação, em muito se aproximando do integralismo que, *in thesis*, não é próprio do modelo brasileiro.

Mais do que isso, observam-se mecanismos de controle, da União sobre os estados-membros e dos estados-membros sobre os municípios, esparsos no texto da Constituição da República de 1988, que desnaturam a cooperação que esse mesmo documento prevê, em um plano formal, para o Estado brasileiro. Essa discrepância é o ponto nevrálgico desta monografia.

Ato contínuo, embora o foco deste trabalho esteja inserido no federalismo, e, por isso, não haja a pretensão de se aprofundar na questão dos direitos individuais e coletivos, é mister que a análise última que se busca guarda relação direta com os direitos fundamentais e humanos, cuja promoção se consubstancia no próprio fim do Estado.

⁶ PADILHA, 2018, p. 389.

⁷ NOVELINO, 2016, pp. 527-8.

O Estado não é fim em si mesmo. A sua finalidade é “a defesa, a ordem, o bem-estar e o progresso”,⁸ ou, em termos mais sintéticos, o “incremento do bem-estar social”.⁹ E qual é a roupagem do bem-estar das pessoas? A promoção dos direitos individuais e coletivos, certamente.

Nesse sentido.:

“É fundamental eliminar o preconceito de que as organizações estatais possuem justificativas de existência em si mesmas. O Estado não existe para satisfazer as suas estruturas burocráticas internas nem para realizar interesses exclusivos de alguma classe dominante (qualquer que seja ela). Não é satisfatório aludir a concepções meramente formais como ‘interesse público’, ‘Bem comum’ e assim por diante. O direito administrativo - e o Estado, assim como outras instituições não governamentais que desempenham atividades similares - somente se justificam como instrumentos para a realização dos direitos fundamentais, entre os quais avulta de importância a dignidade humana”, ver Justen Filho (2010, p. 03).¹⁰

Assim, a delimitação das esferas dos Direitos Fundamentais e dos Direitos Humanos se mostra igualmente necessária. Acerca das distinções entre essas duas categorias.:

O termo “*direitos fundamentais*” se aplica àqueles direitos (em geral atribuídos à pessoa humana) reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivado de determinado Estado, ao passo que a expressão “*direitos humanos*” guarda relação com documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independente[mente] de sua vinculação com determinada ordem constitucional e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e em todos os lugares, de tal sorte que revelam um caráter supranacional (internacional) e universal.¹¹

Enquanto os direitos fundamentais possuem um sentido preciso e restrito, uma vez que constituem direitos e liberdades reconhecidos de forma institucional e garantidos pelo direito positivo de cada Estado, os direitos humanos são altamente abrangentes e pouco precisos.

Os direitos fundamentais se constituem em guardiões da sociedade, pois são “instrumentos de proteção contra os abusos estatais e da violência originada pelos poderes econômico, político, social ou mesmo derivada da ignorância destemida de certos incautos”.¹²

Os direitos humanos, por sua vez, possuem um conceito multifacetado e transdisciplinar, presente nas ciências da religião, filosóficas, políticas e jurídicas, constituídos em valor intrínseco às democracias constitucionais ainda que não constitucionalmente expressos.¹³

8 GROPPALI, Alexandre. *Doutrina do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1962, pp. 110 e 141 *Apud* DALLARI, 2013, p. 108.

9 ROMANO, 1977, p. 96.

10 MARTINS DE ARAUJO, 2019, p. 341, n. 5.

11 SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015, p. 314.

12 PÉREZ LUÑO, 2004, pp. 46-7.

13 BARROSO, 2014.

Neste diapasão, Hesse afirma que os direitos fundamentais são “aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais”.¹⁴

Seriam, conforme aponta Schmitt, “aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança; ou são *imutáveis* (*unabänderliche*) ou pelo menos de mudança *dificultada* (*erschwert*), a saber, direitos unicamente alteráveis mediante lei de emenda à Constituição”.¹⁵

Em uma perspectiva específica, diferenciam-se direitos fundamentais e direitos humanos em função das ditas jurisdições constitucional e de direitos humanos.

A primeira seria “o poder das Cortes constitucionais de interpretar a legislação e invalidar os atos incompatíveis com a Constituição e com os direitos fundamentais”, e a segunda a jurisdição “produzida pelas Cortes Internacionais, supranacionais ou regionais, ao interpretar o Direito Internacional e comunitário”.¹⁶

Faz-se mister, assim, destacar a relação direta e interdependente entre a promoção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais e a aplicação correta e atenta dos mecanismos de cooperação entre as entidades da federação brasileira. É nesse sentido que se abordará o tópico relativo ao instituto da Intervenção.

14 HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 13. ed. Heidelberg, 1982. Apud BONAVIDES, 2014, p. 574.

15 SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*. Reimp. Berlim, Neukoeln, 1954, pp. 163-73 Apud BONAVIDES, 2014, p. 575.

16 MARTINS DE ARAUJO, 2017, p. XXVII.

2. FORMAS DE ESTADO

Não obstante as visões doutrinárias segundo as quais não há que se falar em Estado, entendido como sociedade política, anteriormente ao século XVII, entende-se que o conceito de Estado, embora tenha surgido somente na primeira metade do século XVI,¹⁷ perpassa a questão da nomenclatura e abrange “todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros”.¹⁸

Dentro do escopo da Teoria Geral do Estado, se inserem 4 (quatro) classificações que giram em torno das noções de Estado e Governo. Os *regimes de governo*, que envolvem, em geral, “um juízo de valor que distingue entre governos democráticos e autoritários”. As *formas de governo*, que “opõe[m] classicamente República e Monarquia”, igualmente.¹⁹

Da mesma forma, têm-se os *sistemas de governo*, cujas modalidades básicas são o presidencialismo e o parlamentarismo e que buscam a descrição e a categorização da “dinâmica das relações entre os órgãos que exercem modernamente as três funções estatais, especialmente entre os Poderes Executivo e Legislativo”.²⁰

E, referentemente ao estudo aqui desenvolvido, as *formas de Estado*, em cujo âmbito procura-se identificar o “modo como o poder político se distribui espacialmente no âmbito do Estado, funcionando como critérios de discrimen o grau e a natureza da descentralização política adotadas”.²¹

O tema das formas de Estado diz respeito à “distribuição do poder político no espaço, isto é, no âmbito do território, e, portanto, quem pode levar a cabo, e em que termos, as diferentes funções estatais: legislativa, jurisdicional e todas as diversas atividades a cargo do Poder Executivo e da Administração Pública de forma ampla.”²²

Em apertada, porém esclarecedora síntese, a melhor doutrina explica que.:

Trata-se, portanto, de saber se o poder político se distribui no território por vários polos ou não, se esses polos são autônomos e em que medida, ou se dependem inteiramente da autoridade central, por exemplo.²³

A questão da nomenclatura pode apresentar contornos não muito bem definidos. A que se expôs é aquela adotada, entre outros, no Brasil. Contudo, deve-se atentar para o fato de que

17 A denominação *Estado*, do latim *status*, estar firme, significando “situação permanente de convivência e ligada à sociedade política” (DALLARI, 2013, p. 59), apareceu pela primeira vez em na obra *Il Principe*, de Niccolò Machiavelli, de 1513, passando a ser adotada também na Europa Ocidental ao longo dos séculos XVII e XVIII.

18 DALLARI, 2013, p. 59.

19 BARCELLOS, 2018, p. 121.

20 BARCELLOS, 2018, p. 122.

21 BARCELLOS, 2018, p. 121.

22 BARCELLOS, 2018, p. 243.

23 BARCELLOS, 2018, p. 243.

as correntes francesa e alemã se utilizam das expressões formas de governo e formas de estado de maneira distinta.²⁴

A nomenclatura utilizada pela doutrina brasileira é adepta daquela da escola francesa, nos seguintes contornos.:

Afigura-se nos que a nomenclatura francesa é mais precisa porquanto deixa clara a distinção entre formas de Estado e formas de Governo. Como formas de Estado, temos a unidade ou pluralidade dos ordenamentos estatais, a saber, a forma plural e a forma singular; a sociedade dos Estados (o Estado Federal, a Confederação, etc.) e o Estado simples ou Estado unitário.²⁵

Superada essa questão através da adoção da nomenclatura francesa, reproduzida no Brasil, mostra-se relevante ressaltar a importância da sistematização feita, dentro do gênero *formas de estado*, acerca das espécies unitária, regional e confederada.:

Corresponde a uma exigência tradicional da Teoria do Estado [...] dividir estruturalmente as unidades políticas em “subsistemas” e atribuir às unidades políticas de hierarquia inferior um máximo de autonomia na regulação dos seus assuntos, não devendo definir-se estes “subsistemas” exclusivamente em termos de região-federação. Na realização prática deste “princípio da subsidiariedade”, já Aristóteles havia visto a mais importante prevenção contra o Estado nivelador e indiferenciado. Mais tarde, a teoria social católica adoptou este programa [...]. Nesta concepção integra-se igualmente a imagem, desenhada por Althusius, de uma comunidade estatal constituída como “sociedade simbiótica universal” com base em autarquias, províncias e regiões políticas, compostas, por sua vez, por famílias, comunidades religiosas e laicas, corporações de artesões e guildas de comerciantes [...].²⁶

As formas de Estado se dividem em simples ou unitária e composta ou complexa,²⁷ sendo as espécies do gênero Estado Composto “a união pessoal, a união real, a confederação e a federação”.²⁸

O Estado composto é forma de Estado mais complexa [do que a forma unitária], com várias exteriorizações ao longo da história, que emerge a partir da reunião de duas ou mais entidades políticas no mesmo território. São apontadas como espécies de Estado Composto a união pessoal, a união real, a confederação e a federação.

24 Para a corrente da teoria geral do estado alemã, são formas de estado aquilo que os franceses denominam formas de governo: “Entre autores estrangeiros reina confusão quanto ao emprego das expressões formas de Governo e formas de Estado. O vocabulário político alemão denomina formas de Estado (*Staatsformen*) aquilo que os franceses conhecem sob a designação de formas de Governo, como, por exemplo, [sic] nas classificações mais antigas e tradicionais, a monarquia, a aristocracia e a democracia.” (BONAVIDES, 2009, p. 207). Mais do que isso, a doutrina alemã trabalha os conceitos de monarquia - absoluta e constitucional - ditadura, oligarquia, e democracia como espécies do gênero formas de Estado (Cf. ZIPPELIUS, 1997, pp. 211-53).

25 BONAVIDES, 2009, p. 207.

26 ZIPPELIUS, 1997, p. 504.

27 SOARES, 2004, pp. 284-5.

28 NOVELINO, 2016, p. 523.

A união pessoal e a união real, em regra, têm como características comuns a forma monárquica de governo e a convergência da linha dinástica de dois ou mais Estados em uma só pessoa. A distinção seminal entre ambas reside na intensidade do vínculo formado entre os Estados.

Na *união pessoal*, os Estados conservam sua soberania no plano interno e no plano internacional. O que os une, a rigor, é a ligação física com o soberano como [...] na união entre Portugal e Brasil (1826) na pessoa de Dom Pedro IV (Dom Pedro I do Brasil).

Na *união real*, os vínculos entre os Estados são mais intensos e definitivos. Em razão disso, verifica-se a existência de apenas uma pessoa jurídica de direito público internacional, na qual cada Estado preserva sua autonomia administrativa como [...] no Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves (1815 a 1822).²⁹

Quando as formas de Estado mais recuadas no tempo ainda estavam se formando e fatores como a família, a religião, a economia, a política, a moral e a filosofia ainda formavam um conjunto confuso, sem diferenciação aparente, já se podia falar em duas marcas estatais fundamentais: sua *religiosidade* e sua *natureza unitária*.³⁰

29 NOVELINO, 2016, pp. 522-3. No mesmo sentido, considerando-se o Estado composto ou complexo como “aquele formado por mais de um ente estatal com alguns ou vários poderes políticos internos funcionando ao mesmo tempo” (DANTAS, 2014, p. 135), os conceitos de união real e união pessoal são distinguidos da seguinte maneira.: “*União real* é a espécie de Estado composto [...] em que dois ou mais Estados igualmente soberanos se unem, perdendo, cada um [...], a soberania [...] em favor do novo Estado criado. O exemplo costumeiramente mencionado é a união da Alemanha [nazista] e da Áustria [subjugada através da conquista militar], construída por Adolf Hitler. *União pessoal*, por sua vez, uma modalidade exclusiva de governos monárquicos, é a união momentânea [ausência do elemento temporal de {pretensão de} perpetuidade] de dois ou mais Estados [...] em torno de um mesmo monarca, preservando cada um [...] a sua soberania. Exemplo também costumeiramente citado é a união de Portugal e Espanha, entre 1580 e 1640, na denominada União Ibérica, quando o Rei Espanhol Felipe II [da Casa dos Habsburgos] tornou-se herdeiro [sic; ascendeu ao trono lusitano, governando os dois países] das duas coroas.” (DANTAS, 2014, p. 135)

30 DALLARI, 2013, p. 70. Mostra-se relevante ressaltar que tais formas estatais se encontravam no âmbito de um Estado pré-constitucional, com a presença, no máximo, de Cartas de Direitos. Os documentos históricos cuja função era a promoção da limitação do poder estatal somente se tornaram constituições quando adquiriram caráter de universalidade, o que se deu, principalmente, pela distinção dos conceitos de política e direito. Quando se passou a limitar o poder real à coletividade, e não somente em relação a grupos sociais privilegiados, surgiu o que conhecemos como Constituição, de matriz iluminista e compreendida como instrumento de limitação do poder político. Nesse sentido: “[No] contexto histórico do medievo (...) se registra o surgimento do primeiro documento de proteção dos direitos do homem, a *magna charta libertatum*, [ou simplesmente Magna Carta,] imposta pelos bispos e barões ingleses, em 1215, para limitar o poder do Rei *John Lackland*, fundado no reconhecimento de um conjunto de direitos inatos e invioláveis frente ao Estado, com a subordinação do poder executivo a uma competência normativa. (...) com o surgimento do Estado Moderno no século XVI, (...) cabe destacar a elaboração do Pacto do Mayflower [já no século XVII,] em 1620 – ao se originar da participação direta dos pactuantes, para a formulação das cartas coloniais estadunidenses, na qualidade de pactos dotados de autoridade e passíveis de execução em casos de descumprimento – e dos *petition of rights* e *bill of rights* ingleses em 1628 e 1689 – ao criar limitações substanciais ao poder real – que, embora se distingam das cartas democráticas modernas, ao prever amplamente direitos aos cidadãos (...) podem ser classificadas como uma espécie de manuscritos constitucionais. (...) [Já] a Constituição em sentido moderno se vincula, principalmente, ao constitucionalismo que resulta das revoluções liberais do fim do século XVIII na França e [nos] Estados Unidos – e, atipicamente, do desenvolvimento lento e gradual do constitucionalismo britânico –, a palavra Constituição e o significado de constitucionalismo corresponderam às transformações estruturais da sociedade, com um sentido plenamente emancipatório (...) [, através de] processos sociais traumáticos de diferenciação entre política e direito, (...) resultando em uma nova concepção que (...) distancia-se da lógica organicista medieval, sobretudo pela noção de alteridade que essas novas convenções carregam, com a passagem de uma sociedade marcada pelo governo de reis que se autolegitimavam (...) para uma sociedade governada por representantes escolhidos pelo povo[. Isso

Nesse sentido.:

Quanto à primeira, verifica-se que o Estado Antigo sempre aparece como uma unidade geral, não admitindo qualquer divisão interior, nem territorial, nem de funções. A ideia da natureza unitária é permanente, persistindo durante toda a evolução política da Antiguidade. Quanto à presença do fator religioso, é tão marcante que muitos autores entendem que o Estado desse período pode ser qualificado como *Estado Teocrático*. A influência predominante foi religiosa, afirmando-se a autoridade dos governantes e as normas de comportamento individual e coletivo como expressões da vontade de um poder divino. Essa *teocracia* significa, de maneira geral, que há uma estreita relação entre o Estado e a divindade, podendo-se, entretanto, apontar a existência de duas formas diferentes, conforme a distinção muito bem lembrada por JELLINEK: a) em certos casos, o governo é unipessoal e o governante é considerado um representante do poder divino, confundindo-se, às vezes, com a própria divindade. A vontade do governante é sempre semelhante à da divindade, dando-se ao Estado um caráter de objeto, submetido a um poder estranho e superior a ele; b) em outros casos, o poder do governante é limitado pela vontade da divindade, cujo veículo, porém, é um órgão especial: a classe sacerdotal. Há uma convivência de dois poderes, um humano e um divino, variando a influência deste, segundo circunstâncias de tempo e lugar.³¹

O **Estado Antigo**, Oriental ou Teocrático se apresenta como “uma unidade geral, não admitindo qualquer divisão interior, nem territorial, nem de funções”,³² persistindo a ideia dessa natureza unitária durante toda a evolução política da Antiguidade.³³

possibilitou] a primazia de um convencionalismo individualista (...) que (...) reforçou a ideia de resistência contra a tirania e (...) a ruptura (...) [com] o passado.” (MARTINS DE ARAUJO, 2017, pp. 9-12)

31 DALLARI, 2013, pp. 70-1.

32 DALLARI, 2013, p. 70.

33 Podem-se dividir os séculos pelas denominadas Idades, *i.e.*, períodos históricos, marcados pela predominância de determinados caracteres identitários e distintivos. O surgimento da escrita, que teria se dado por volta de **4.000 a.C.**, marca o início da **Idade Antiga**, antecedida pelo período pré-histórico. O homem começava a se tornar sedentário e a praticar a agricultura, tornando a cultura nômade excepcional. Nessa época, a potência mundial era o Império Caldeu, ou da Babilônia, localizado na região da Mesopotâmia - nome conferido à área do sistema fluvial dos rios Tigre e Eufrates. Atualmente, essa porção territorial é ocupada pela maior parte dos territórios do Iraque e do Kuwait, bem como de porções orientais da Síria e das regiões fronteiriças Turquia-Síria e Irã-Iraque. A ele se seguiram os outros 3 (três) dos 4 (quatro) grandes impérios da Antiguidade.: o Egito, a Pérsia (ou Aquemênida) e Roma Ocidental, na qual havia a figura da *Civitas* (semelhante a *Polis* grega). A queda deste último marcou o fim da Idade Antiga e o início da **Idade Média**, em **476 d.C.** Até a queda de Constantinopla, capital do Império Romano do Oriente (Império Bizantino), em **1453**, a descentralização político-econômica foi marcante. À Igreja Católica coube a atenuação da descentralização política característica do período. Com o seu fim, surgiu a **Idade Moderna**, marcada pela política do Absolutismo Monárquico, avessa à descentralização feudal e ao controle da Igreja Católica. Convergente com o modelo atual de Estado Unitário em alguns aspectos, os exemplos mais proeminentes de nação unificada sob a liderança monárquica são a França de Louis XIV, o Rei Sol, da Casa de Bourbon (1643-1715), e a Inglaterra de Elizabeth I, a Rainha Virgem, da dinastia Tudor (1558-1603). O fim dessa política teve como marco a Revolução Francesa de **1789**, que inaugurou a **Idade Contemporânea**, persistente até hoje e fundada na liberdade do indivíduo em face do Estado. Por isso mesmo, o período moderno ficou conhecido como Antigo Regime. A primeira manifestação de consistência da ascensão burguesa ao poder e do fim da autoridade centralizada na pessoa do monarca se deu entre 1688 e 1689, quando da Revolução Gloriosa da Inglaterra, na qual o Rei James II da Inglaterra e Irlanda e James VII da Escócia, da dinastia Stuart, foi deposto. Não obstante a existência de governos absolutistas no Leste do Globo (STRECK; MORAIS, 2014, p. 183.), no mundo ocidental, as últimas nações a abolirem esse sistema e ingressarem, assim, na contemporaneidade, foram a

No universo do Estado Antigo, interessante é o comportamento das cidades-Estado da Grécia, perseguidoras de um ideal de autossuficiência que “teve muita importância na preservação do caráter de cidade-Estado”.³⁴

Quando os estados helênicos efetuavam conquistas e dominavam outros povos, não procediam à expansão de seus territórios aos dos povos dominados, tampouco procuravam integrá-los à sua ordem.³⁵

Isso toma relevo considerável quando se observa a ausência de um Estado grego único, imperativo dessas práticas unitárias, que englobasse toda a civilização helênica, ou, ao menos, a maior parte dela. O que havia eram comportamentos unitários comuns a todas as cidades-Estado.³⁶

A despeito das fortes diferenças entre os costumes adotados nos dois dos Estados gregos de maior expressão, em Atenas e Esparta, ambos possuíam concepções de sociedade política altamente semelhante.

Nessa linha, a proteção à cultura helênica impedia tais Cidades-Estados de ampliarem seus territórios e incrementarem sua esfera de influência, em um contexto no qual não se buscava a “integração de vencedores e vencidos numa ordem comum”.³⁷

No contexto dessas formas estatais pré-constitucionais (v. n. 18), a presença do unitarismo como meio de organização político-administrativa se fazia muito forte, de modo que as eventuais políticas de descentralização governativa se mostram claramente concessivas face à política geral de exercício unificado do poder político dominante.

Nesse sentido.:

No Estado Grego o indivíduo tem uma posição peculiar. Há uma elite, que compõe a classe política, com intensa participação nas decisões do Estado, a respeito dos assuntos de caráter público. Entretanto, nas relações de caráter privado a autonomia da vontade individual é bastante restrita. *Assim, pois, mesmo quando o governo era tido como democrático, isto significava que uma faixa restrita da população - os cidadãos - é que participava das decisões políticas, o que também influiu para a manutenção das características de cidade-Estado*, pois a ampliação excessiva tornaria inviável a manutenção do controle por um pequeno número.³⁸

Rússia, com a deposição do Czar Nikolai II, da dinastia Románov, em 1917, e a Turquia, com a dissolução do império otomano após o término, em 1918, da 1ª Guerra Mundial (SOARES, 2004, p. 344.).

Disponível em: <https://www.timetoast.com/timelines/history-e2bbe09a-0d1a-463e-95f7-089e01e8f10f> e <https://www.finner.org/History/WorldAD.shtml>. Acesso em: 03 jul. 2020.

34 DALLARI, 2013, p. 71.

35 DALLARI, 2013, pp. 71-2.

36 DALLARI, 2013, p. 71.

37 DALLARI, 2013, p. 72.

38 DALLARI, 2013, p. 72.

O unitarismo também dominou o Estado Romano, pois, embora diametralmente oposto ao Estado Grego no que concerne à vocação expansiva, “Roma sempre manteve as características básicas de cidade-Estado, desde sua fundação, em 754 a.C., até a morte de Justiniano, em 565 da era cristã”.³⁹

O Estado de Roma, constituidor do último dos 4 (quatro) grandes Impérios da Antiguidade,

teve início com um pequeno agrupamento humano, experimentou várias formas de governo, expandiu seu domínio por uma grande extensão do mundo, atingindo povos de costumes e organizações absolutamente díspares, chegando à aspiração de constituir um império mundial.⁴⁰

Ainda assim, com toda essa grandiosidade e expansão territorial, a expansão da legitimidade ativa do exercício do poder político e a inclusão dos povos conquistados na vida política se mostrou extremamente limitada, de modo que qualquer forma organizativa político-administrativa distante do unitarismo se fizesse impensável.

Com efeito.:

Gradativamente, em longa e lenta evolução, outras camadas sociais foram adquirindo e ampliando direitos, sem que, até o final, desaparecessem a base familiar e a ascendência de uma nobreza tradicional. A par disso, verifica-se que só nos últimos tempos, quando já despontava a ideia de Império, que seria uma das marcas do Estado Medieval, foi que Roma pretendeu realizar a integração jurídica dos povos conquistados, mas, mesmo assim, procurando manter um **sólido núcleo de poder político, que assegurasse a unidade e a ascendência da Cidade de Roma**.⁴¹

(sem grifos no original)

O que se verifica, em termos de descentralização política e administrativa aplicada ao Estado Antigo, é a presença de *confederações*, surgidas como resultado direto do impulso associativo que permeou os Estados dominadores da época.

A natureza *autárquica* das cidades-Estado gregas está bem sintetizada do seguinte modo.:

A união federativa, familiar aos gregos, tomava entre eles uma forma mais elementar e menos consistente, que nós, os modernos, ainda costumamos conservar, sob a denominação de Confederação, ou seja, um tratado ou aliança entre Estados cujas prerrogativas de soberania o pacto preservava. Em termos moderados, a autarquia dos antigos, isto é, a *communitas perfecta est sibi sufficiens*, se traduz hoje pelo conceito impróprio de soberania. Dotada de uma face interna (a autonomia) e de uma face externa (a independência), a soberania de cada Estado confederado permanece

39 DALLARI, 2013, p. 72.

40 DALLARI, 2013, p. 72.

41 DALLARI, 2013, p. 73.

juridicamente intacta. Selado o compromisso da união partidária, de modo algum se fere a identidade estatal plena das unidades participantes.⁴²

As alianças que eram constituídas quando convenientes às nações independentes, na maioria das vezes por motivos de segurança ou econômicos, podem ser exemplificadas pelas ligas ou *sinoikias* délica, antifictônica, helênica e acaiana, todas da Grécia antiga.⁴³

Acerca da ausência, no Mundo Antigo, da descentralização de ordens política e administrativa caracterizadora do complexo e contemporâneo fenômeno federativo, tem-se que.:

A antigüidade a rigor não conheceu o fenômeno federativo com os característicos usualmente ostentados no Estado moderno. O que os gregos por exemplo denominavam Federação é aquilo que os modernos chamam Confederação. A Federação propriamente dita não a conheceram nem praticaram os antigos, visto que a mesma, tanto quanto o sistema representativo ou a separação de poderes, é das poucas idéias novas que a moderna ciência política inseriu em suas páginas nos três últimos séculos de desenvolvimento.⁴⁴

A **Idade Média** é marcada, na esfera estatal e governamental, por uma clara heterogeneidade e instabilidade, o que torna árdua a tarefa de classificação ou mesmo a afirmação da existência do Estado Medieval. A sociedade política medieval foi marcada, preponderantemente, por “um intenso fracionamento do poder e uma nebulosa noção de autoridade”.⁴⁵

No entanto, observa-se uma determinada aspiração à unidade. Nesse sentido.:

Pode-se mesmo dizer que, quanto maior era a fraqueza revelada, mais acentuado se tornava o desejo de unidade e de força, pretendendo-se caminhar para uma grande unidade política, que tivesse um poder eficaz como o de Roma e que, ao mesmo tempo, fosse livre da influência de fatores tradicionais, aceitando o indivíduo como um valor em si mesmo.⁴⁶

A filosofia cristã impulsionou esse pensamento, servindo de base para a aspiração à universalidade através da unidade oferecida pela Igreja “num momento em que não se via claramente uma unidade política”.⁴⁷ Assim.:

Motivos religiosos e pragmáticos levaram à conclusão de que todos os cristãos deveriam ser integrados numa só sociedade política. E, como havia a aspiração a que toda a Humanidade se tornasse cristã, era inevitável que se chegasse à ideia do Estado universal, que incluísse todos os homens, guiados pelos mesmos princípios e adotando as mesmas normas de comportamento público e particular. A própria Igreja

42 BONAVIDES, 1980, p. 116.

43 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la constitucion*. 2. ed. Trad. Alfredo Gallego Anabinate. Barcelona: Ariel, 1970, 1970 *Apud* RAMMÊ, 2015, p. 2.304.

44 BONAVIDES, 2009, p. 194.

45 DALLARI, 2013, p. 74.

46 DALLARI, 2013, p. 74.

47 DALLARI, 2013, p. 74.

vai estimular a afirmação do Império como unidade política, pensando, obviamente, no Império da Cristandade. Com esse intuito é que o Papa Leão III confere a Carlos Magno, no ano de 800, o título de Imperador.⁴⁸

Essa aspiração assumiu caráter muitas vezes conflituoso, sendo o medievo marcado por intensos conflitos entre a autoridade papal e as autoridades monárquicas europeias marcaram esse período histórico.

Neste diapasão, destacam-se os episódios passados no século XI, entre o Imperador Romano-Germânico Henrique IV e o Papa Gregório VII, no qual a autoridade da Igreja saiu vitoriosa,⁴⁹ e, em outro giro, no século XIV, quando os conflitos de ordem tributária e jurisdicional penal entre o Rei da França, Felipe IV, e o Papa Bonifácio VIII, se encerraram com a sobreposição do poder monárquico e secular da Coroa face ao poder eclesiástico do papado.⁵⁰

Nessa turbulenta configuração política, povos cristãos mantinham relações amigáveis, de cunho comercial, com povos asiáticos e africanos, não cristãos.⁵¹ O território europeu era

48 DALLARI, 2013, p. 74.

49 DALLARI, 2013, p. 75, n. 64.

50 “Há dois fatos históricos que são bem ilustrativos dessa polêmica, e que revelam o sentido em que ela evoluiu. O primeiro fato se passa no século XI. Henrique IV, Imperador da Alemanha, nomeou feudistas eclesiásticos para bispados alemães, sendo tais nomeações declaradas nulas pelo Papa Gregório VII. O Imperador, inconformado e ofendido, convocou uma reunião de todos os bispos alemães, visando à deposição do Sumo-Pontífice. Este, inteirado daquela iniciativa, publicou um ato de excomunhão e determinou que nenhum Estado cristão reconhecesse mais Henrique IV como Imperador, no que foi obedecido. Impotente para reagir ou resistir, o Imperador não teve outra saída, e, no dia 27 de janeiro do ano de 1077, fez a famosa peregrinação a Canossa, nos Alpes italianos, vestido de buril e com os pés nus, esperando ajoelhado na neve que o Papa lhe concedesse o perdão. O segundo fato se passa no século XIV. Reinando na França Filipe, o Belo, teve diversas desavenças com o Papa Bonifácio VIII. De um lado, o Rei era acusado de cobrar impostos excessivos sobre os bens da Igreja na França. Acerbamente criticado pelo Papa, Filipe, por sua vez, proibiu que saísse dinheiro da França para Roma e sofreu ameaça de excomunhão. As relações eram extremamente tensas quando, em 1301, um bispo francês foi acusado de conspirar a favor da Inglaterra, sendo preso. O Papa Bonifácio VIII, não acreditando na acusação, pretendeu que o bispo fosse enviado a Roma para julgamento, condenando publicamente o ato do monarca francês. Mas a situação já era, então, bem diversa daquela do século XI. Filipe retrucou violentamente, acusando o Papa de interferência em assuntos de ordem temporal e chegando mesmo a pretender que se realizasse um concílio para depô-lo. Depois de violentos ataques verbais recíprocos, publicando-se na França um edito em que Bonifácio VIII era acusado de dissolução e de haver tramado a renúncia de seu antecessor Celestino V, chegou-se à ação mais drástica. Em setembro de 1303, quando repousava no Castelo de Anagni, o Papa foi preso pelos soldados de Filipe, o Belo, comandados por Guilherme de Nogaret, distribuindo-se à população do local todos os bens do castelo. Dizendo que se submetia à autoridade do Papa em matéria espiritual, mas que não admitia sua intromissão em matéria temporal, Filipe consentiu na libertação de Bonifácio VIII três dias depois. Regressando a Roma, humilhado e abatido, o Papa morreria no mês seguinte. Era a primeira grande vitória do absolutismo, assinalando de maneira violenta a presença de um novo Estado.” (DALLARI, 2013, p. 75, n. 64)

51 “As invasões dos bárbaros, iniciadas já no século III e reiteradas até o século VI, representadas por incursões de hordas armadas pelo território do Império Romano, constituíram um fator de grave perturbação e de profundas transformações na ordem estabelecida. Oriundos de várias partes da Europa, sobretudo do norte, os povos que os romanos denominavam bárbaros e que incluíam germanos, eslavos, godos etc. introduziram novos costumes e estimularam as próprias regiões invadidas a se afirmarem como unidades políticas independentes, daí resultando o aparecimento de numerosos Estados. Ao mesmo tempo, não obstante a ação da Igreja tentando reunir os novos Estados num grande e poderoso Império, os povos do norte da África e do Oriente Médio sentiram-se também encorajados a fazer incursões em solo europeu, percebendo, desde logo, que encontrariam pouca resistência. E tudo se torna mais complicado quando se verifica que, em certas regiões, os povos cristãos, divididos entre si,

dividido em feudos, organizações políticas com estruturas econômicas e ordenamentos jurídicos próprios, independentes dos Estados propriamente ditos.⁵²

Desse modo, a conclusão que se chega quanto à natureza das formas estatais predominantes no período do medievo é a de que, embora seja, aparentemente, impreciso falar-se em unitarismo, tampouco se pode falar em federações ou confederações.

De fato, o período em questão não comporta classificação sólida. A inexatidão política consequente da inexistência de fronteiras políticas determinadas, a serem aplicadas às vastas dimensões dos reinos que compunham, formalmente, a autoridade maior, própria dos monarcas, suseranos, é visível.

Conjuntamente, tem-se a insegurança jurídica, se não falta de ordem jurídica, causada pela insubordinação dos vassalos, agentes do poder público, que, “ligando o exercício de suas funções à propriedade ou à posse da terra, afirmavam a independência em relação a qualquer autoridade maior, embora nominalmente integrados num Estado de dimensões muito vastas, ainda que imprecisas”.⁵³

Assim, tem-se o Estado Medieval mais como aspiração do que como realidade.:

[...] um poder superior, exercido pelo Imperador, com uma infinita pluralidade de poderes menores, sem hierarquia definida; uma incontável multiplicidade de ordens jurídicas, compreendendo a ordem imperial, a ordem eclesiástica, o direito das monarquias inferiores, um direito comuna! que se desenvolveu extraordinariamente, as ordenações dos feudos e as regras estabelecidas no fim da Idade Média pelas corporações de ofícios.

Esse quadro, como é fácil de compreender, era causa e consequência de uma permanente instabilidade política, econômica e social, gerando uma intensa necessidade de ordem e de autoridade, que seria o germe de criação do Estado Moderno.⁵⁴

Se o unitarismo foi fortemente mitigado, se não suprimido, durante a Idade Média, o advento da **Idade Moderna** marca o retorno da forma estatal centralizadora com igual ou superior expressão do que havia perdurado durante a Idade Antiga.

chegam a celebrar alianças com chefes bárbaros, havendo também, em muitos casos, o estabelecimento de relações amistosas para fins econômicos. Assim, por exemplo, observa [-se ...] que desde o século IX os bizantinos, que eram cristãos, através de seus postos mais avançados nas costas italianas, Nápoles, Amalfi, Bari e, principalmente, Veneza, comerciaram mais ou menos ativamente com os árabes da Sicília, da África do Norte, do Egito e da Ásia Menor.” (DALLARI, 2013, pp. 75-6; grifos no original)

52 DALLARI, 2013, pp. 76-7.

53 DALLARI, 2013, pp. 77.

54 DALLARI, 2013, pp. 77.

As referidas aspirações de unidade estatal, próprias do ideário da Igreja Católica do medievo, cresceram e se estabeleceram como realidade no Mundo Moderno “em consequência da nova distribuição da terra”.⁵⁵

A ampliação do número de proprietários de terras, latifúndios e áreas reduzidas, no sistema feudal, assim como a má gestão dos recursos humanos e financeiros dos monarcas, “que impunham uma tributação indiscriminada e mantinham um estado de guerra constante, que só causavam prejuízo à vida econômica e social”,⁵⁶ foram fatores que contribuíram para o saturamento do sistema feudal, que deu lugar à “afirmação de um poder soberano, no sentido de supremo, reconhecido como o mais alto de todos dentro de uma precisa delimitação territorial”.⁵⁷

Em clara exposição desse fenômeno, tem-se a descrição dos contornos da paz de Westfália, de 1648.:

Um testemunho histórico do surgimento dessa consciência são os tratados de paz da Westfália, região do oeste da Alemanha, celebrados em 1648. Nesse ano foram assinados, nas cidades de Osnabrück e Münster, dois tratados, que puseram fim à chamada “guerra dos trinta anos”, uma sequência de conflitos armados envolvendo várias disputas territoriais.

Os signatários dos tratados, Império Germânico, França, Províncias Unidas e Espanha, reconheceram os limites territoriais de cada um dos outros, comprometendo-se a respeitá-los e a reconhecer a supremacia dos respectivos governos dentro daqueles limites. Os tratados de paz de Westfália tiveram o caráter de documentação da existência de um novo tipo de Estado, com a característica básica de unidade territorial dotada de um poder soberano.

Era já o *Estado Moderno*, cujas marcas fundamentais, desenvolvidas espontaneamente, foram-se tornando mais nítidas com o passar do tempo e à medida que, claramente apontadas pelos teóricos, tiveram sua definição e preservação convertidas em objetivos do próprio Estado.⁵⁸

De todo modo, mostra-se relevante retomar à questão das aspirações de ordem associativa presentes na Antiguidade, “notadamente pelas alianças que eram constituídas quando conveniente às nações independentes, na maioria das vezes por motivos de segurança ou econômicos”.⁵⁹ O próprio termo Federação deriva do latim *foederis*, que significa justamente aliança.

Feitos tais apontamentos básicos acerca da presença do Estado e, de maneira geral, do seu formato, se unitário, se descentralizado e, em caso positivo, em quais níveis ou medidas, e

55 DALLARI, 2013, pp. 78.

56 DALLARI, 2013, pp. 78.

57 DALLARI, 2013, pp. 78.

58 DALLARI, 2013, pp. 78.

59 RAMMÊ, 2015, p. 2.304.

afins, passa-se à exposição das formas estatais consagradas na **Idade Contemporânea**, na qual o unitarismo se manteve, a forma confederativa se exauriu e o federalismo se consagrou, notadamente nos países de dimensões territoriais e de multiplicidades culturais, de ordem étnica, linguística e outras, expressivas.

É somente na contemporaneidade que o fenômeno federativo se manifesta. Isso porque o modelo de Estado Federal, constituído, vinculativamente, por fatores específicos e inerentes tais quais a ausência do elemento de temporariedade, *i.e.*, a definitividade, é introduzido somente em 1787, nos Estados Unidos da América, através da Constituição teorizada pelos publicistas James Madison, Alexander Hamilton e John Jay.

Nesse sentido.:

[...] as alianças de natureza federativa que ocorreram – como, por exemplo [sic], a “aliança eterna” (*ewige Bund*) dos Cantões suíços nos séculos XIV e XV e a União de Utrecht entre as sete províncias do norte dos Países Baixos no século XVI – não chegaram a constituir um autêntico Estado Federal, também equivalendo mais à noção de Confederação, que costuma ser um estágio anterior à Federação.⁶⁰

A forma estatal federativa, aplicada na segunda metade do século XVIII, se distingue da confederação ou federação de estados nos seguintes termos.:

O Estado federal constitui fórmula vinculativa em que os laços políticos são mais apertados, têm mais força agregativa, não se desfazem ao sopro de uma conveniência superficial nem ostentam a simplicidade peculiar à relação meramente confederativa, em que as vontades contratantes estão longe de produzir um ente novo e autônomo, dotado de vontade própria, que não fique condicionada pela vontade de quem quer que seja, conforme já ressaltava o publicista JELLINEK [...] (*Allgemeine Staatslehre*, 3. ed., Berlim, 1922, págs. 755-761).⁶¹

A introdução da lógica federalista foi, no campo intelectual, verdadeira revolução, em ideia dotada de engenhosidade incontestável. Os *founding fathers* se utilizaram das ideias montesquianas relativas à separação dos poderes e, dentro da cultura jurídica e social norte-americana, consagradora do aparato estatal judicial em nível de importância sem precedentes,⁶² adaptaram-na à realidade dos EUA.⁶³

Desse modo, a divisão que antes consistia nos Poderes Executivo e Legislativo em um campo primário e, em uma esfera secundária, no Poder Judiciário, deu lugar, na gênese da forma de estado federativa, à uma verdadeira tripartição de poderes, na qual o Executivo, o Legislativo

60 RAMMÊ, 2015, p. 2.304.

61 BONAVIDES, 1980, p. 116.

62 Esse ponto fica claro em O Federalista, n° 78, escrito por Alexander Hamilton. Para maior aprofundamento, ver MARTINS DE ARAUJO, 2014, pp. 7-13.

63 GRIFFIN, Stephen. *American constitutionalism: from the theory to the politics*. Princeton: Princeton University Press, 1999, pp. 96-7 *Apud* MARTINS DE ARAUJO, 2017, p. 102.

e o Judiciário se constituíam em esferas autônomas e independentes responsáveis por um governo que repudia abusos estatais através do controle mútuo exercido pelos seus próprios órgãos.⁶⁴

Sobre os seus contornos.:

Quem diz Federação ou Estado Federal diz, conseqüentemente, no plano teórico, sociedade de iguais, sociedades que abrangem, em esfera de paridade e coordenação, Estados desiguais pelo território, pela riqueza, pela densidade populacional.

O milagre federativo moderno, obra do gênio americano, constitui com seus dois níveis de estatalidade [no modelo federal típico, diferente daquele adotado pelo legislador constituinte brasileiro de 1988], uma das criações mais raras e originais que opulentam a moderna Ciência Política; para as nações foi um verdadeiro passo avante na ciência da liberdade, comparável à descoberta do poder constituinte, assim também estimado pelo abade SIEYÈS durante os debates da primeira [Assembleia] Constituinte francesa.⁶⁵

As grandes distinções, lógicas e valorativas, da forma federativa estatal, relativamente àquelas promovidas na Antiguidade e na Modernidade, podem ser sintetizadas da seguinte maneira.:

A originalidade da idéia federativa reside em proporcionar aos povos um modelo vertical de institucionalização dos laços associativos, acima da efêmera união de Estados traçada desde a antiguidade pelos velhos esquemas confederativos.⁶⁶

Mais do que isso, a transição da Idade Moderna para a Idade Contemporânea, marcada pelo exaurimento dos modelos monárquicos absolutistas, de índole naturalmente unitarista, com a ascensão dos ideais de liberdade, institucional e cidadã, juntamente à universalização dos direitos individuais e coletivos, se consubstancia na abertura histórica que seria requisito para a formação da doutrina federalista.:

As nascentes da tese federativa na Idade Moderna se acham em íntima conexão com o princípio da liberdade no Estado pós-medieval. O modelo, desde as origens, se contrapõe à forma absolutista e férrea do Estado unitário, monárquico, centralizador,

64 “O princípio da separação de poderes já era sugerido por Platão em *A República* no século IV a.C., ao subdividir as funções do Estado, de forma que esta não se concentrasse em apenas uma pessoa. Aristóteles em *A Política*, também no século IV a.C., admitia existir três órgãos separados a quem cabiam as decisões do Estado. O princípio também é desenvolvido por John Locke, em sua obra *Segundo tratado sobre o governo civil* de 1690 (século XVII), trabalhando de forma mais aprofundada a ideia da distribuição funcional. Todavia, a formulação mais completa, foi trazida por Montesquieu, no capítulo VI do livro XI do *Espírito das leis*, em 1748, ao identificar o exercício de três funções estatais conectadas a três órgãos distintos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes, autônomos e harmônicos entre si. Montesquieu pensou inicialmente em um órgão legislativo composto de duas Câmaras (uma de nobres e outra de origem burguesa), o Executivo e o **Judiciário (composto basicamente por um conselho de jurados de convocação temporária)**. O princípio foi posteriormente positivado na Constituição da Virgínia (1776), na Constituição Americana (1787), na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e na Constituição Francesa (1791). As Constituições brasileiras desde 1891 trazem o princípio — apesar da Constituição de 1891 trazer o Poder Moderador.” (MARTINS DE ARAUJO, 2017, p. 14, n. 57; grifou-se).

65 BONAVIDES, 1980, p. 117.

66 BONAVIDES, 1980, p. 117.

despótico. Seus compromissos foram contraídos historicamente com os estatutos do poder representativo, constitucional, limitado e, de preferência, republicano. Contempla a liberdade nas instituições e no cidadão. É intrinsecamente descentralizador. Exprime, como nenhum outro, a idéia do *self-government*, do governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres e atuantes. Faz do exercício da imaginação um poderoso instrumento de criatividade e impulso às iniciativas fecundas dos cidadãos. É[,] na essência e veracidade de sua organização[,] sinônimo de Estado [Constitucional] de Direito, regime representativo, legitimidade, poder responsável.⁶⁷

Acresceu-se o adjetivo *constitucional* no último período da transcrição pelo fato de que, à luz das distinções entre o Estado de Direito e o Estado Constitucional de Direito, o princípio federativo se insere somente neste, fato facilmente verificado pelo requisito de consagração constitucional, em documento rígido, e, por isso mesmo, formal, nos moldes próprios da tradição romano-germânica da *civil law*.

Esse é o grande elemento distintivo entre a federação e os estados unitários e regionais, modelo esse que se insere no unitarismo justamente pela ausência de natureza constitucional dos estatutos das regiões, por maior que seja a descentralização conferida aos distintos polos de poder espalhados pelo país.

67 BONAVIDES, 1980, p. 117.

2.1. Unitarismo

O Estado Unitário se constitui na “forma típica do Estado propriamente dito”.⁶⁸ É “o Estado Padrão”,⁶⁹ que pode ser unitário puro, unitário descentralizado administrativamente ou unitário descentralizado política e administrativamente.⁷⁰

Estado unitário - apresenta-se em três modalidades distintas: (i) *Estado unitário puro* – o poder político é fortemente centralizado. Aqui as atribuições político-administrativas do Estado centralizam-se num só centro produtor de decisões, onde as coletividades territoriais menores usufruem de uma autonomia delegada; (ii) *Estado unitário descentralizado administrativamente* – o governo nacional transfere encargos e serviços para pessoas descentralizadas; e (iii) *Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente* – as decisões são tomadas de forma compartilhada entre o governo central, que as concebe, e o povo, que as executa perante o comando central. Muito comum nos países europeus, é a espécie mais comum na atualidade.⁷¹

(grifos no original)

Quando se fala em federações, o vocábulo mais assertivo é autonomia. Quando se descreve o unitarismo, contudo, mostra-se mais acertado o uso do termo *descentralização*, a qual, por sua vez, deve ser caracterizada como administrativa ou executiva e como legislativa ou normativa.

Acerca desse caractere, e da diferença entre os adjetivos legislativo e político quando aplicados a esse conceito.:

Se não há Estado sem relativa centralização, correlativamente não existe Estado sem um certo grau de descentralização. Na realidade, o grau mínimo de descentralização é aquele em que somente a criação de normas individuais é conferida a órgãos subordinados e periféricos (descentralização “administrativa”).

Grau maior apresenta o Estado em que também a criação de normas gerais – de interesse local ou particular – normalmente é atribuída a órgãos periféricos, com ou sem domínio espacial determinado (descentralização “legislativa”).

Quando a descentralização legislativa e a [descentralização] administrativa se combinam com a escolha dos membros dos órgãos periféricos por fração especialmente determinada do povo, existe a descentralização “política”.⁷²

68 FIGUEIREDO, 2013, p. 472.

69 LIMA, Euzebio de Queiroz. *Teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Casa do Livro, 1953, p. 26 *Apud* FIGUEIREDO, 2013, p. 471.

70 NOVELINO, 2016, p. 522.

71 BULOS, 2014, p. 923.

72 FERREIRA FILHO, 1989, p. 42.

Assim, o Estado unitário se caracteriza por ser aquele em que “a descentralização nele existente (administrativa, legislativa e/ou política) está à mercê do Poder Central”, que “pode suprimir essa descentralização, ampliá-la, restringi-la etc.”⁷³

Tido como o modelo estatal paradigmático,⁷⁴ ao modelo de Estado Unitário apontam-se a simplicidade, a lógica e a natureza homogênea, razão pela qual ele é também denominado *Estado Simples*. As ordens jurídica, política e administrativa se conjugam em unidade orgânica perfeita, referidas a um só povo, território, e titular do poder público de império.

No Estado Simples, o poder de império “[d]aquela comunidade humana que, dentro de um determinado território, reivindica para si, de maneira bem-sucedida, o monopólio da violência física legítima”, *i.e.*, do Estado,⁷⁵ se exprime por meio de instituições que representam um conjunto sólido, um bloco único.

Como se se respondesse, já nessa imagem, à concretização daquele princípio de homogeneização das antigas coletividades sociais governantes, a cuja sombra nasceu e prosperou o Estado moderno, desde que este pôde com boa fortuna suceder à dispersão dos ordenamentos medievos.

Tendo a teoria clássica da soberania nacional sido concebida com referência à essa forma estatal, somente a ela os caracteres da soberania somente têm aplicação integral. São elas a *unidade*, a *indivisibilidade*, a *imprescritibilidade* e a *inalienabilidade*.

Há somente um Poder Executivo, um Poder Legislativo e um Poder Judiciário, sediados na Capital. As autoridades executivas e judiciais nos territórios do Estado além da capital são delegadas, nomeadas e com atribuições fixadas pelo Poder Central.:

O Poder Legislativo de um Estado Simples é único, nenhum outro órgão existindo com atribuições de fazer leis nesta ou naquela parte do território. [...] A autoridade política é exercida de forma centralizada, sobre todo o território sem as limitações [...] impostas por outra fonte do poder concorrente. Insta salientar que sua principal característica é *a unicidade da autoridade política*, seja na estrutura, seja no exercício do poder.⁷⁶

A classificação dos Estados Unitários se dá em função da presença, e, caso existente, do seu nível de descentralização.

O *Estado Unitário Puro ou Centralizado* é a forma mais básica e, se não arcaica, antiga, desse modelo, onde as competências estatais são exercidas de maneira centralizada pela unidade

73 FERREIRA FILHO, 1989, p. 42.

74 FIGUEIREDO, 2013, pp. 471-2.

75 WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Vierte, neu herausgegebene, Auflage, besorget von Johannes Winckelmann, II Halband, Tübingen, 1956, pp. 519 e 830 *Apud* BONAVIDES, 2009, p. 70.

76 FIGUEIREDO, 2013, pp. 471-2.

que concentra o poder político. A sua marca, assim, é a centralização absoluta do exercício do poder.⁷⁷

No *Estado Unitário Administrativamente Descentralizado*, as decisões políticas permanecem concentradas no poder central. O que muda é a sua execução, que é delegada a pessoas e órgãos especificamente criados para tal fim.

Nessa categoria, a tomada das decisões políticas permanece concentrada no governo nacional. Contudo, a sua execução é objeto de descentralização. A sua caracterização, desse modo, é a delegação da execução de políticas públicas.

E, no *Estado Unitário Administrativa e Politicamente Descentralizado*, verifica-se, juntamente à descentralização administrativa, a descentralização política, consubstanciada na liberdade dos entes descentralizados para, no momento da execução das decisões adotadas pelo governo central, decidir no caso concreto a mais conveniente e oportuna atitude a tomar.

Pode-se dizer que o elemento caracterizador dessa categoria do modelo unitário se constitui na presença de discricionariedade.

França, Portugal, Irlanda, Uruguai, Chile, Peru, Paraguai, Colômbia, Noruega, Suécia, Luxemburgo, Países Baixos, Nova Zelândia, Sri Lanka, Japão e Coreia do Sul, entre outros, são Estados unitários.⁷⁸

77 Acerca da (in)verossimilhança desse modelo.: “A figura desse Estado, consumidor da mais perfeita imagem das aspirações centralizadoras, jamais existiu, pois, em razão da vontade dos legisladores, e, simplesmente, da natureza das coisas, fez-se sempre incompleta a centralização, sempre se introduzindo no Estado Unitário certo grau de descentralização” (BONAVIDES, 2009, pp. 160-2).

78 O art. 1º da Constituição de 1958 consagra a indivisibilidade da República francesa; a Constituição de 1976 determina, no art. 6º, que Portugal será um estado unitário; a Constituição de 1937, embora consagre o bicameralismo no parlamento da Irlanda, não prevê constituições locais ou qualquer forma de autonomia legislativa das regiões do país; da mesma forma, quanto ao segundo aspecto, as Constituições de 1967 do Uruguai; de 1993 do Peru; de 1992 do Paraguai; e de 1991 da Colômbia. A despeito da dificuldade, se não impossibilidade, de se localizar, nos textos constitucionais da Suécia, da Noruega, da Nova Zelândia e do Japão, manifestação explícita, se não até mesmo implícita, das suas formas estatais, entendimento pacífico e incontroverso é aquele no sentido de que se tratam de estados unitários, organizados de maneira centralizada, dentro das variações inerentes ao unitarismo. No mesmo sentido, as Constituições de Luxemburgo, de 1868, e dos Países Baixos, de 2008 (TURPIN; TOMKINS, 2011, p. 210). O art. 2º da Constituição de 1978 consagra o unitarismo como a forma estatal do Sri Lanka e, embora a Constituição de 1980 do Chile esteja para ser substituída, o art. 3º consagra, expressamente, a forma estatal unitária do país.

2.2. Regionalismo

O gênero Estado Regional é uma forma de Estado cujo objetivo é a compatibilização da ideia de unidade com as de descentralização e autonomia. Para esse fim, constituem-se unidades estatais, as regiões, receptoras de um conjunto de competências inclinadas ao desenvolvimento de uma autonomia legislativa e politicamente mais localizada.

Duas formas de organização territorial atípicas, representadas pelo Estado Regional da *Itália* e pelo Estado Autônomico da *Espanha*, são admitidas pela doutrina. Ambos os modelos estão em posição intermediária, apresentando caracteres próprios tanto do unitarismo quanto do federalismo, de modo que não se caracterizam como nenhum dos dois.

Para além da descentralização de cunho administrativo e, muitas vezes, também de cunho político, dos Estados Unitários, os modelos de Estado Autônomico, espanhol, e do Estado Regional, italiano, são especialmente destacados por sua descentralização de natureza legislativa.

Embora se abordem os modelos tidos como referenciais, se não únicos, adotantes dessa forma de estado, da Espanha e da Itália, os quais possuem nomenclaturas específicas e uma delas é Estado Regional, utiliza-se essa nomenclatura como gênero.

Isso porque tal prática é comum, afirmando-se que o regionalismo abarca os Estados com modelos tidos por híbridos, ou, em termo mais assertivo, indefinidos, tomadas como parâmetros as bases unitária e federal.

A formação dos Estados Autônomico e Regional se deu pela mutação do modelo original do Estado Simples, onde se desenvolveram as suas estruturas mais tradicionais. O objetivo era evitar a lentidão e ineficiência da organização unitária, causadas pela burocratização das atividades do Estado, de modo a incrementar a eficiência e especialização das competências e tarefas a serem exercidas.

Além disso, a adoção de um modelo menos centralizados do que o unitário, porém menos concessivos do que o federal, elevou a participação democrática dos seus cidadãos, tendo em vista a maior dose de respeito às diferenças culturais internas, de modo a contribuir para a manutenção da unidade nacional.

Através do aumento de autonomia local, intendia-se o arrefecimento dos movimentos separatistas, bem como a conferência de maior laço de legitimidade às políticas definidas pelo poder central, eis que corroboradas ou complementadas pela incidência dos desejos regionalizados.

Acerca da criação do modelo estatal autônomico da *Espanha*..:

O modelo autonômico nasce a partir da experiência espanhola. Sua configuração mais evidente nasceu a partir da resistência ao governo autoritário e centralizador do general Franco, cuja concentração decisória açulava as diversas regiões espanholas pela falta da representatividade regional e a ausência da observância das demandas setoriais em um governo de planificação decisória massiva.

Assim, a Constituição espanhola de 1978 incorpora uma maior descentralização das competências para suas diversas regiões, quando então descentraliza não somente políticas estatais de atendimento, mas também uma ampla parcela da atividade legislativa (art. 143 e ss.).⁷⁹

A Espanha se organiza em 17 (dezesete) comunidades autonômicas: Andaluzia, Aragão, Ilhas Baleares, Canárias, Cantábria, Castilla-La Mancha, Castela e Leão, Catalunha, Comunidade de Madrid, Comunidade Foral de Navarra, Comunidade Valenciana, Extremadura, Galiza, País Basco, Principado das Astúrias, Região de Múrcia e La Rioja.

Ceuta e Melilla são duas cidades autônomas localizadas no norte africano, sujeitas ao Governo Central. Em cada comunidade há províncias, as quais, por sua vez, subdividem-se em municípios.

Em boa síntese dessa organização, tem-se que.:

O desenho do mapa político espanhol esteve fortemente influenciado pela criação dos chamados entes pré-autonômicos, entre 1979 e 1983. Tais entes representavam uma tentativa de reordenação territorial por parte do governo central, e, embora não tivessem poderes decisórios, dele formavam parte os representantes eleitos pelos partidos em cada um dos territórios nas eleições de 1977.

Somente as cidades situadas no norte da África, Ceuta e Melilla, não acederam a autonomia nessa época, mas somente em 1995. A situação de Navarra também foi especial, tendo em vista sua característica de ‘território foral’, isto é, que manteve uma forma de organização e administração peculiar originados no Antigo Regime. Esse regime jurídico era amparado pela Disposição Adicional Primeira da Constituição, que também previa um processo específico para esse território converter-se em comunidade autônoma, em sua Disposição Transitória Quarta.⁸⁰

Em atenção, por parte do governo central da Espanha, à assimetria política presente em suas regiões, fruto, em sua grande maioria, das distintas trajetórias históricas provinciais, a ordem constitucional nacional buscou acomodar esse desequilíbrio pela criação de estruturas constitucionais mais abertas e flexíveis do que aquelas verificadas em federações ditas maduras, como a norte-americana, a alemã e a suíça.

O estabelecimento do Estado Espanhol como o conhecemos foi o resultado de um processo que unificou reinos e territórios vizinhos, porém consubstancialmente distintos. As identidades culturais, aí inclusos distintos idiomas, receberam a atenção da Segunda República

⁷⁹ SILVEIRA, 2018.

⁸⁰ MAUÉS, 2012, p. 50, n. 8.

(1931-1936), especialmente as regiões do País Basco e da Catalunha, que possuem forte tradição de movimentos nacionalistas defensores de autonomia política.

Esse período de cerca de 6 (seis) anos procurou acomodar o problema territorial pela promulgação de estatutos regionais, garantidores de consideráveis níveis de autonomia política. Contudo, a ditadura fascista do General Franco (1936-1975) interrompeu os esforços democráticos, tendo sido marcada, como corolário da sua natureza autoritária, por um centralismo que dominou a Espanha por quase 40 (quarenta) anos.

Os Estatutos espanhóis não somente refletiram essa desarmonia de caráter político, como a transportaram para o âmbito constitucional, com especial ênfase à autonomia no seu aspecto *legislativo*.

O processo de regionalização que se seguiu ao franquismo promoveu o estabelecimento dos *Estados de las Autonomías*, uma fórmula híbrida academicamente descrita de Estado Unitário descentralizado em regiões a Federalismo inacabado, Federalismo em tudo menos no nome, e Federalismo prático.

A dificuldade quanto à classificação da forma de Estado da Espanha é indubitável, especialmente quando se verifica a ausência de definição, por parte da Constituição da República, da forma de estado do país.

O artigo 2º da Carta de 1978 determina o seguinte.:

*A Constituição é baseada na união indissolúvel da Nação Espanhola e na pátria comum e indivisível de todos os Espanhóis; ela reconhece e garante o direito ao autogoverno das nacionalidades e das regiões das quais é composta e a solidariedade entre todas elas.*⁸¹

(tradução livre)

Não se entendem as disposições relativas à unidade indissolúvel e ao autogoverno regional como paradoxais, mas observa-se, pela realidade política do país,⁸² indeterminação

81 Disponível em:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.p df. Acesso em: 01º nov. 2020.

82 Em outubro de 2017, 12 líderes políticos da Catalunha tentaram proclamar a independência da região face ao estado espanhol, o que resultou em fracasso e, em fevereiro de 2019, iniciaram-se os julgamentos pelo crime de secessão por eles cometido. Disponível em:

https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/02/09/interna_internacional,1029251/tentativa-de-secessao-da-catalunha-no-banco-dos-reus-em-julgamento-his.shtml. Acesso em: 01º nov. 2020.

Este é só um exemplo da realidade política espanhola. As regiões de Navarra, Galiza e Andaluzia, são tomadas, da mesma forma, pelo sentimento secessionista, devido às distinções culturais, nas quais se inclui o aspecto linguístico, quanto à Espanha como um todo. Mais do que isso, o País Basco aparenta ser o caso mais delicado, tendo em vista os séculos de lutas com os estados espanhol e francês, com o qual também faz fronteira, por soberania.

quanto às extensões dessas garantias. Tanto é que os termos “nacionalidades” e “regiões”, assim como a forma de estado, não encontram definição na Carta Maior.

No lugar de definir vocábulos, o legislador constituinte hispânico de 1978 determinou que províncias com traços em comum poderiam, teriam a faculdade de aderir ao autogoverno, pelas Comunidades Autônomas, “em conformidade com as provisões contidas” na Constituição Federal e nos respectivos Estatutos Regionais.⁸³

Formada a Comunidade supra, a região assumiria a competência legislativa sobre as enumeradas nos artigos 148 e 149 da Lei Maior. A autonomia legislativa, que tinha por requisito a adoção de um *Estatuto de Autonomía*, podia ser adquirida pela *vía normal*⁸⁴ ou pela *vía rápida*.⁸⁵ A primeira consistia em uma fase inicial de um conjunto relativamente curto de competências.

83 Art. 143.1. No exercício do direito ao autogoverno reconhecido na seção 2 da Constituição, províncias fronteiriças com características históricas, culturais e econômicas comuns, territórios e províncias insulares com uma posição regional histórica podem aderir ao autogoverno e formar Comunidades Autônomas (Comunidades Autônomas) em conformidade com as disposições contidas nesta Parte [Parte VIII - Organização territorial do Estado - Arts. 137 a 158] e nos respectivos Estatutos.

(tradução livre)

Disponível em:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.p df. Acesso em: 01º nov. 2020.

84 Art. 143. 1. No exercício do direito ao autogoverno reconhecido na seção [artigo] 2 da Constituição, províncias fronteiriças com características históricas, culturais e econômicas, territórios insulares e províncias com uma posição regional histórica podem aderir ao autogoverno e formar Comunidades Autônomas (Comunidades Autônomas) em conformidade com as provisões contidas nesta Parte e nos respectivos Estatutos. 2. O direito de iniciar o processo em direção ao autogoverno se encontra em todos os Conselhos Provinciais interessados ou com o órgão inter-ilhas correspondente e dois terços dos municípios cuja população represente pelo menos a maioria do eleitorado de cada província ou ilha. Esses requisitos devem ser reunidos dentro de seis meses do acordo inicial alcançado com este objetivo por qualquer das Corporações locais envolvidas. 3. Se essa iniciativa não for bem-sucedida, ela pode ser repetida somente cinco anos após seu colapso.

(tradução livre)

Disponível em:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.p df. Acesso em: 01º nov. 2020.

85 Art. 151. 1. Não será necessária esperar pelo período de cinco anos referido na seção [artigo] 148, subseção 2, passar, quando a iniciativa para o processo de autonomia for acordada dentro do limite de tempo especificado na seção [artigo] 143, subseção 2, não somente pelos Conselhos Provinciais correspondentes ou órgãos inter-ilhas mas também por três quartos [3/4] dos municípios de cada província envolvida, representando, pelo menos, a maioria do eleitorado de cada uma, e a dita iniciativa for ratificada em um referendo pela maioria total dos eleitores de cada província, sob os termos a serem estabelecidos por um ato [lei] orgânico. 2. No caso referido no parágrafo anterior, o procedimento para desenhar o Estatuto de Autonomia será como o seguinte: i) O Governo convocará todos os Membros do Congresso e Senadores eleitos nas circunscrições do território buscando o autogoverno, a fim de que se estabeleçam como uma Assembleia com o único propósito de elaborar um Estatuto de Autonomia, a ser adotado pela maioria absoluta dos seus membros. ii) Uma vez aprovado o projeto de Estatuto pela Assembleia Parlamentar, este deverá ser enviado ao Comitê Comissão do Congresso, que o examinará no prazo de dois meses, com a cooperação e assistência de uma delegação da Assembleia que o propôs, para decidir, por comum acordo, sobre a sua forma final. iii) Se tal acordo for alcançado, o texto resultante será submetido, em um referendo, ao eleitorado nas províncias dentro do território a ser coberto pelo Estatuto proposto. iv) Se o projeto de Estatuto for aprovado em cada província pela maioria dos votos validamente expressos, será encaminhado às Cortes Gerais. Cada Câmara, em sessão plenária, decidirá sobre o texto por meio de votação de ratificação. Uma vez que o Estatuto tenha sido aprovado, o Rei dará seu consentimento e o promulgará como um ato. v) Se o acordo referido

Tal conjunto somente pode ser expandido, atingindo-se um maior nível de autonomia, por emendas ao Estatuto, dados pelo menos 5 (cinco) anos após a sua entrada em vigor. A via rápida, por outro lado, permitia à Comunidade Autônoma que a adotasse alcançar o mais alto nível de autogoverno de forma imediata, sendo necessária, para a sua adoção, a observância das disposições relativas a referendo do artigo 151.

Em uma terceira modalidade se encaixaram as 3 (três) regiões que haviam desfrutado do autogoverno durante a Segunda República. A Catalunha, o País Basco e Galiza, que já haviam aprovado seus estatutos entre 1931 e 1936, optaram por procedimento transitório especial⁸⁶ que lhes permitiu, de maneira muito mais simplificada do que aquela das exigências da via rápida, adquirir o mesmo nível de autonomia, de forma igualmente imediata.

Além da Catalunha, do País Basco e da Galiza, que adotaram o procedimento transitório excepcional supra, a Andaluzia optou pela via rápida, e Navarra se valeu de uma lei orgânica especial adotada pelo parlamento nacional, as *Cortes Generales*.⁸⁷

A jurisprudência do Tribunal Constitucional Espanhol exerceu papel fundamental no desenho desse sistema. A dificuldade de se extrair os caracteres da organização territorial do país da sua Constituição tem por causa, dentre outras, a pluralidade cultural do país, que persistiu à longa dominação franquista (1939-1975) e aos conflitos relativos à organização territorial do território nacional. Na Catalunha e no País Basco, a diversidade era também política, com partidos nacionalistas reivindicando o autogoverno.

no parágrafo ii) desta subseção não for alcançado, o processo legislativo para o projeto de Estatuto nas Cortes Gerais será o mesmo daquele para um projeto de lei. O texto passado por este último será submetido a um referendo do eleitorado das províncias dentro do território a ser coberto pelo projeto de Estatuto. No caso de ser aprovado pela maioria dos votos validamente expressos em cada província, será promulgado conforme previsto no parágrafo anterior. 3. Nos casos descritos nos parágrafos iv) e v) da subseção anterior, o fracasso por uma ou várias das províncias, em ratificar o Estatuto projetado, não impedirá a constituição das províncias remanescentes em uma Comunidade Auto governável da maneira a ser provida pelo ato [lei] orgânico descrito na subseção 1 desta seção [artigo].

(tradução livre)

Disponível em:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.p df. Acesso em: 01º nov. 2020.

86 Disposições Transitórias da Constituição Espanhola de 1978, Art. 2. Os territórios que no passado aprovaram [sic], por plebiscito, projetos de Estatutos de Autonomia, e que, no momento da promulgação desta Constituição, possuíam regimes provisórios de autogoverno, podem proceder imediatamente à maneira prevista na seção 148, subseção 2, se acordo para isso é alcançado pela maioria geral de seus órgãos corporativos superiores pré-autogoverno, e o Governo deve ser devidamente informado. Os projetos de Estatutos deverão ser elaborados de acordo com as disposições da seção 151, subseção 2, quando solicitado pela Assembleia de pré-autogoverno.

(tradução livre)

Disponível em:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.p df. Acesso em: 01º nov. 2020.

87 SKOUTARIS, 2019, pp. 156-9.

As críticas à classificação regionalista são consideráveis. Os argumentos nesse sentido giram em torno da ideia de que o Estado Regional seria “apenas uma forma unitária um pouco descentralizada, pois não elimina a completa superioridade política e jurídica do poder central”.⁸⁸

Em outro giro, em definição que se coloca o regionalismo nos Estados constitucionalmente descentralizados, extrai-se que os Estados Regionais se consubstanciarão em ramificação do Estado federado, pois a segurança constitucional das competências regionais e locais é traço distintivo do federalismo face ao unitarismo.:

Há ainda quem defenda que não haveria muita diferença entre o Estado Federal e o Estado [...] Autônomo, senão na origem das suas atribuições. Isto porque, em um federalismo clássico, caberá aos Estados Federados ceder parte de sua autonomia e de suas atribuições ao Estado Federal [...]. [...] O Estado [...] Autônomo [...] é] mais centralizado [...] que o Federal e menos que o Unitário. Nesta concepção, o Estado [...] Autônomo nada mais [...] é] do que um subtipo de Estado Unitário com gradação maior de descentralização, muito eficaz para harmonizar uma política nacional mais unitária com elementos representativos da parcela local da população.⁸⁹

O que diferencia esse modelo do federativo é a ausência do poder constituinte derivado decorrente. À pluralidade de fontes normativas não se soma a faculdade de estabelecimento de ordem constitucional própria, de modo que não se pode afirmar que o Estado Regional se constitui em espécie do gênero Estado Federal.

Em termos esclarecedores, relativamente à realidade espanhola.:

[...] a Constituição espanhola de 1978 incorpora uma maior descentralização das competências para suas diversas regiões, quando então descentraliza não somente políticas estatais de atendimento, mas também uma ampla parcela da atividade legislativa (art. 143 e ss.).

Esta última, por sinal, é o elemento diferenciador do Estado Unitário descentralizado para o Autônomo: no primeiro, há apenas descentralização administrativa, mantendo a estrutura judicial e a legislativa centralizadas; já no segundo, além da descentralização administrativa, haverá **a delegação de competências legislativas autônomas para as regiões, permitindo-se criar suas próprias leis**. Deste modo, mantêm-se, ainda, o governo Nacional e o Judiciário Central.⁹⁰

No mesmo sentido, a Corte Constitucional Espanhola.:

[...] o artigo 137 da Constituição delimita o âmbito desses poderes autônomos [das regiões], circunscritos à ‘gestão dos seus respectivos interesses’, o que exige que se

88 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1989, pp. 233 e ss. *Apud* STRECK; MORAIS, 2011, p. 177.

89 Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/FederalismoaBrasileira/124,MI280199,11049-Outros+modelos+de+Estado>. Acesso em: 31 out. 2020.

90 SILVEIRA, 2018.

dote cada Ente de todas as competências próprias e exclusivas que são necessárias para satisfazer os interesses respectivos. De acordo com a Constituição, a autonomia assegurada à cada Entidade o é em função do critério do respectivo interesse: interesse do município, da província, da Comunidade Autônoma. [...] Esse poder ‘para a gestão de seus respectivos interesses’ é exercido - caso contrário - dentro do quadro do ordenamento. **É a Lei, de forma definitiva, que concretiza o princípio da autonomia de cada tipo de Ente, de acordo com a Constituição.**⁹¹

(tradução livre; sem grifos no original)

Ademais, a melhor doutrina esclarece o fato de que as competências das comunidades autonômicas são dadas por instrumentos legislativos outros, inferiores, a documentos constitucionais. Trata-se de leis orgânicas.:

A despeito das diferenças processuais que cada rota implicava, **a aprovação do Parlamento espanhol (*Cortes Generales*) através da promulgação de uma “lei orgânica”** era um requisito necessário para o estabelecimento de uma certa *Comunidad Autónoma*. **A aprovação das *Cortes Generales* também é necessária para a emenda de um Estatuto**, embora a iniciativa para o procedimento começar se inicie com as regiões.

A exigência de aprovação pelas Cortes se dá de acordo com a visão de que o esboço de um dado Estatuto é um ato que emana das vontades de ambos Estado e respectiva região. O *Tribunal Constitucional* sublinhou que um Estatuto é um ato que não pode ser descartado pela vontade única do Estado nacional ou da respectiva *Comunidad Autónoma*.

Assim, dentro da ordem constitucional Espanhola, os Estatutos de Autonomia são tanto “a norma mais alta da região quanto **uma lei governamental sujeita à constituição**”. Eles são parte integrante do que tem sido chamado de “*bloque de constitucionalidad*” (bloco constitucional).

Nesse sentido, os Estatutos como as “normas institucionais básicas de cada Comunidade Autónoma” podem incluir conteúdos adicionais, mas eles ainda têm que cumprir as provisões da Constituição. Em sua famosa decisão sobre o Estatuto Catalão de 2006, o Tribunal Constitucional deixou claro que[:]

‘os estatutos de Autonomia são regras subordinadas à Constituição, pois correspondem a provisões normativas que não são uma expressão de um poder soberano, mas de uma autonomia devolvida baseada na Constituição e por ela garantida, para o exercício de poderes legislativos na estrutura da própria Constituição.’⁹²

(tradução livre; sem grifos no original)

91 Recurso de Inconstitucionalidad n. 186/80. Sentencia 4, de 2 de febrero de 1981 (p. 11). Disponível em: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-4520.pdf>. Acesso em: 01º nov. 2020.

92 SKOUTARIS, 2019, p. 160.

Desse modo, a dita inclusão dos Estatutos de Autonomia da Espanha em conjunto legislativo denominado bloco de constitucionalidade mostra-se redundante, visto não se verificar força constitucional nessas disposições normativas.

A espécie mais tradicional do gênero Estado Regional é a do modelo da *Itália*. A Constituição de 1947 dividiu o país em unidades geográficas, de modo a aumentar seu nível de autonomia, com cada região possuindo seu próprio Estatuto.

As regiões italianas, enumeradas no artigo 131 da Constituição, são: Vale d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Vêneto, Trentino-Alto Ádige, Friul-Veneza Júlia, Ligúria, Emília-Romanha, Toscana, Úmbria, Marcas, Lácio, Abruzzos, Molise, Apúlia, Campânia, Basilicata (ou Lucânia), Calábria, Sicília e Sardenha.

A Itália é um país com relevantes e ricas variedade regional, herança cultural, paisagem urbana, estilos de vida, linguagem e culinária. O sistema regional preserva, parcialmente, algumas das identidades pré-unificação.⁹³

Muitas regiões têm importantes diversidades internas, como Emília-Romanha, Lombardia, Marche, Friuli Venezia Giulia e Toscana. Minorias linguísticas históricas são protegidas pela Lei nº 482, de 15 dez. 1999, em coerência com a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias (grego, albanês, franco-provençal, occitânico, ladino, friulano etc.).⁹⁴

As linguagens minoritárias são comuns nas escolas primárias em poucos municípios. Alemão, francês e esloveno são protegidos também pelos Estatutos constitucionais especiais de Bolzano e Trento, Vale d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, além de ensinados em todos os níveis de escolaridade.⁹⁵

As Regiões do país são componentes da República, juntamente ao Estado Nacional e outras entidades territoriais. As Regiões e o Poder Central dividem poderes legislativos e todas as entidades territoriais possuem autonomia financeira, conforme o artigo 119 da Carta e a Lei nº 42, de 05 mai. 2009.

A Constituição distingue entre um órgão legislativo, o Conselho Regional, um Executivo, o Governo Regional e o Presidente da Região, responsável pela representação, orientação política e administrativa e promulgação da lei, conforme o artigo 121 da Constituição.

93 MARTIAL, Enrico. **Regionalism in Italy**. Assembly of European Regions, 2015. Disponível em: <http://enricomartial.it/saggi/regionalism-italy-paper/>. Acesso em: 01º nov. 2020.

94 MARTIAL, Enrico. **Regionalism in Italy**. Assembly of European Regions, 2015. Disponível em: <http://enricomartial.it/saggi/regionalism-italy-paper/>. Acesso em: 01º nov. 2020.

95 MARTIAL, Enrico. **Regionalism in Italy**. Assembly of European Regions, 2015. Disponível em: <http://enricomartial.it/saggi/regionalism-italy-paper/>. Acesso em: 01º nov. 2020.

As Regiões podem ter um *Estatuto ordinário* aprovado por uma lei ordinária, como é o caso de Piemonte, Lombardia, Vêneto, Ligúria, Emlília-Romanha, Toscana, Úmbria, Marcas, Lácio, Abruzzo, Molise, Campânia, Puglia, Basilicata e Calábria, ou um *Estatuto especial*, aprovado por uma lei constitucional, como é o caso de Vale d'Aosta, Trentino-Alto Ádige/Südtirol, Friuli Venezia Giulia, Sardenha e Sicília.

As Regiões Especiais também têm direito a condições especiais de autonomia pelo primeiro parágrafo do artigo 116. A autonomia das regiões, embora realçada nas disposições dos arts. 116, 117, primeiro e último parágrafos, e, principalmente, do artigo 123, de acordo com o qual *os estatutos regionais são formados de maneira independente do governo central*.

As disposições do art. 126, parágrafo primeiro, e do art. 116, último parágrafo, expõem a fragilidade dessa autonomia, traduzida na *possibilidade, ainda que seguida de outros procedimentos, de remoção dos corpos legislativos e das lideranças executivas regionais via decreto presidencial*, bem como nas exceções relativas à jurisdição civil, penal e administrativa, às diretrizes educacionais e à proteção do meio-ambiente.

Em uma análise sintética do modelo italiano.:

Revela o direito comparado a tendência de inscrever a descentralização política no próprio texto constitucional. É o que ocorre na Itália, sob a Constituição vigente. Surgem, com isto, *Estados unitários constitucionalmente descentralizados*.

Nestes, o Poder Central não tem à sua mercê a existência e amplitude da descentralização. Ou, diga-se melhor, o *poder constituído central* [legislativo] não a tem à sua mercê, pois ela depende do *Poder Constituinte central* [a constituição do país].

Este é que a pode suprimir ou alterar[,] pelo modo por que se altera a Constituição. Muitos chamam estes Estados de *Estados regionais*.

Tais Estados unitários constitucionalmente descentralizados tendem a confundir-se com os *Estados federais*.⁹⁶

(grifos no original)

Do mesmo modo.:

Muito embora se aperceba com facilidade quão próximo o sistema regional se encontra em relação ao modelo federativo, a dogmática italiana não deixa de positivar o componente central dessa distinção: Províncias e Comunas titularizam suas competências próprias para a gestão de seus interesses, com órgãos próprios de uma estrutura governamental autônoma, sem que, com isso, desconsidere-se a majoritária e expressiva margem de concentração de poder político reconhecida aos governos das vinte [20] Regiões, aí incluídas as de natureza especial.

Diante da inexistência de uma definição mais satisfatória acerca da forma estatal *sub examine*, toma vulto o argumento da preponderância, por se verificar a autoridade conferida às Regiões frente àquela disponibilizada aos órgãos provinciais e comunais.

96 FERREIRA FILHO, 1989, pp. 42-3.

O **regionalismo** é, em certa medida, *o necessário ponto de amortecimento entre o imperativo da unidade nacional e a preservação das identidades locais*, a reconhecer a influência histórica da realidade presente ao tempo anterior à unificação do século XIX, cujo legado histórico pôs-se sobrestado nos longos anos do totalitarismo.⁹⁷

(sem grifos no original)

Por fim, a inexistência de natureza federal nos modelos espanhol e italiano fica evidente nas seguintes considerações. Acerca das semelhanças entre os estados autonômico e regional propriamente dito.:

Por um lado, quanto ao grau de descentralização, os Estados Regional e Autonômico são aproximados, porquanto, em ambos, o poder central, malgrado disponha de competência legislativa constitucional, atribui competência administrativa, bem assim competência legislativa ordinária, aos poderes regionais e locais, para que elaborem os seus estatutos político-administrativos, **de arte que não há a configuração de poder constituinte derivado.**⁹⁸

(sem grifos no original)

Já sobre as distinções, inseridas em elemento crucial na delimitação dos níveis de descentralização das regiões nacionais, tem-se que.:

Por outro lado, quanto ao modo de organização, os Estados Regional e Autonômico estão afastados, porque no primeiro a iniciativa para o estabelecimento das regiões autônomas cabe ao poder central, pelo instrumento da **lei nacional**, que **autoriza a elaboração de estatutos político-administrativos pelos poderes regionais e locais**, à proporção que no segundo a iniciativa para o estabelecimento das regiões autônomas cumpre aos poderes regionais e locais, por intermédio dos estatutos político-administrativos, que incorpora a **competência legislativa ordinária atribuída pelo poder central, submetidos à aprovação pelo parlamento nacional.**⁹⁹

(sem grifos no original)

97 FERREIRA, 2012, pp. 199-200.

98 MORAES, 2018, p. 431.

99 MORAES, 2018, p. 431.

2.3. Confederação

O Estado Confederado é uma “união de Estados soberanos, regidos por um tratado, que seguem a política comum de segurança interna e de defesa externa”.¹⁰⁰

Trata-se da associação de Estados soberanos, regida pelo direito internacional público, através da celebração de tratado internacional, na qual o objetivo consiste no seguimento de uma “política comum de defesa externa e segurança interna”,¹⁰¹ na persecução de fins comerciais ou de ambos.

Identifica-se uma confederação pela igualdade jurídica dos Estados soberanos envolvidos, o que acarreta a ausência de qualquer poder estatal ou “ordenamento provido de *imperium* sobre os Estados participantes da comunhão [...], nenhum sujeito de direito, nenhum corpo dotado de órgãos e funções próprias, nenhum vínculo de direito público interno entre os Estados”.¹⁰²

O poder dessa associação tem por receptores os Estados, e não seus cidadãos. Os órgãos instituídos não exercem atribuições sobre os indivíduos, “visto que a Confederação não engendra uma cidadania, não possui território próprio, não constitui sequer um poder estatal, mas simplesmente [...] uma União, um ‘composto de Estados’ e não um ‘Estado composto’ (Prélot)”.¹⁰³

Aos membros confederados é admitido o direito de secessão, pois, conservada “intacta a soberania, podem estes denunciar o tratado e retirar-se da Confederação”.¹⁰⁴ Verifica-se um “corpo deliberante que serve de instrumento comum aos Estados confederados”¹⁰⁵ denominado Dieta, formada por chefes de estado e embaixadores, os quais:

tomam por maioria de votos as decisões enquadradas na competência da Confederação, cujos poderes todavia só se alargam por unanimidade. Via de regra [,] aquelas decisões se adotam *ad referendum* dos governos dos Estados componentes.¹⁰⁶

Como a ação da confederação “se projeta ordinariamente *para fora* e não *para dentro*, a confederação conta com personalidade jurídica internacional.”¹⁰⁷

¹⁰⁰ BULOS, 2014, p. 924.

¹⁰¹ BONAVIDES, 2009, p. 179.

¹⁰² BONAVIDES, 2009, pp. 179-80.

¹⁰³ BONAVIDES, 2009, p. 180.

¹⁰⁴ BONAVIDES, 2009, p. 180.

¹⁰⁵ BONAVIDES, 2009, p. 180.

¹⁰⁶ BONAVIDES, 2009, p. 180.

¹⁰⁷ BONAVIDES, 2009, p. 180.

Em crítica aparentemente razoável, na qual utiliza-se, claramente, da noção de soberania interna, afirma-se ser essa dação de personalidade jurídica internacional às confederações, por parte do direito internacional, equivocada.:

A rigor, trata-se de impropriedade, porquanto a Confederação não constitui Estado, por minuar-lhe [...] o traço essencial de todo ordenamento estatal, a saber, o poder de impor uma vontade que não fique condicionada pela vontade de quem quer que seja.¹⁰⁸

Os exemplos históricos são numerosos. Dentre eles, estão a Confederação dos Países Baixos de 1579 e a Confederação dos Estados Unidos da América, que perdurou de 1778 a 1787.¹⁰⁹

Igualmente, a Confederação do Reno (1806-1813),¹¹⁰ a Confederação Germânica (1815-1871),¹¹¹ a Confederação Suíça (1291-1848)¹¹² e a Confederação dos Estados Independentes da extinta URSS.¹¹³

Em análise das possíveis finalidades desse formato estatal.:

A observação histórica nos ensina que o sistema confederativo oferece quase sempre um remédio para a ausência de unidade política ou estatal de um povo, uma solução provisória ou intermediária para Estados distintos, mas culturalmente irmanados pela homogeneidade das bases nacionais como os Estados Árabes, por exemplo; um primeiro passo na preparação de união mais íntima, como a Federação, da qual o sistema confederativo se faz precursor; um meio, enfim, de melhor salvaguardar interesses que desta sorte ficam mais seguramente resguardados com a união do que com a separação dos Estados.¹¹⁴

Uma confederação cria “uma relação jurídica internacional, um sistema de coordenação de vontades políticas, cuja base contratual assenta visivelmente sobre uma limitação consentida da soberania de cada Estado-membro para [a] consecução de fins comuns”.¹¹⁵

108 BONAVIDES, 2009, p. 180.

109 BONAVIDES, 2009, p. 179.

110 BONAVIDES, 2009, p. 179.

111 “Em 1648, a *Paz de Westfalia* pôs fim à Guerra dos Trinta Anos e redesenhou a geografia e a política da Europa. Com a dissolução do Sacro Império Romano-Germânico, as comunidades germânicas espalharam-se por mais de trezentos [300] principados autônomos, com destaque para a Prússia e Áustria. Tal situação permaneceu inalterada até o final das guerras napoleônicas, em 1815, quando os principados foram fundidos em certa de trinta [30] unidades maiores, formando a Confederação Germânica. Em 1866, com a vitória da Prússia na guerra contra a Áustria, formou-se a Confederação Germânica do Norte, cuja Constituição foi promulgada em 1867. No entanto, a unificação alemã só veio a ser formalmente concluída cerca de quatro [4] anos mais tarde, com a vitória sobre a França. Em 16 de abril de 1871 foi promulgada a Constituição do Império [...]” (BARROSO, 2017, p. 60)

112 Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/linha-do-tempo/29724244>. Acesso em: 31 out. 2020.

113 “O exemplo mais recente [...] do modelo confederativo] é a Comunidade dos Estados Independentes (CEI), formada por países que pertenciam à extinta União Soviética.” (DANTAS, 2013, p. 136)

114 BONAVIDES, 2009, p. 179.

115 BONAVIDES, 2009, p. 180.

A federação se distancia igualmente da confederação pelo fato de que, enquanto nesta a aliança possui natureza contratual, naquela, o pacto é estabelecido através de carta constitucional, com um nível de rigor, no que condene à aliança, consideravelmente superior.

Não há, ao contrário do que acontece na confederação, direito à secessão na federação. Ademais, as normas associativas se aplicam diretamente aos cidadãos, e não às unidades territoriais de poder.

Os contratantes confederados “ressalvam mais direitos, liberdades, autoridade e bens do que aqueles de que se despojam ao formarem o pacto”.¹¹⁶ A “tônica do poder recai sobre os Estados singulares”.¹¹⁷

Por outro lado, nas federações, a soberania é sacrificada em prol de uma união, mantendo as regiões somente a sua autonomia. Renunciam-se prerrogativas em prol de uma união juridicamente irrevogável.:

No Estado federal[,] deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania externa e[,] do ponto de vista da soberania interna[,] se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização.¹¹⁸

Aos estados-membros é facultada a possibilidade de estabelecimento de ordens constitucionais regionais.:

Como dispõem dessa capacidade de auto-organização, que implica o poder de fundar uma ordem constitucional própria, os Estados-membros, atuando aí fora de toda a submissão a um poder superior e podendo[,] no quadro das relações federativas[,] exigir do Estado federal o cumprimento de determinadas obrigações, se convertem em organizações políticas incontestavelmente portadoras de caráter estatal.¹¹⁹

Esses critérios não são pacificamente aceitos. Em análise doutrinária minuciosa e irrestrita aos aspectos jurídicos, incluídos igualmente os elementos fáticos, rechaçam-se esses pontos nos seguintes termos.:

[...] vários foram os critérios distintivos buscados para fixar os conceitos de Federação e Confederação.

Propunham uns [...] a consideração da indissolubilidade do laço federativo, em face da possibilidade jurídica da secessão dos Estados, admissível em se tratando de organização confederativa; em verdade[,] porém[,] **nada obsta a que uma Federação venha eventualmente a dissolver-se, a despeito da profissão de fé**

116 PROUDHON, Pierre-Joseph. *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*. 1863 *Apud* BONAVIDES, 2009, p. 181.

117 BONAVIDES, 2009, p. 181.

118 BONAVIDES, 2009, p. 195.

119 BONAVIDES, 2009, p. 195.

constitucional em sua perpetuidade, feita por exemplo no caso do §4º do artigo 60 da Constituição brasileira, que não admite por objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação.

Demais, houve quem visse como expressão distintiva das duas formas de união de Estados a ausência de um poder político único da Confederação, ao contrário do que se dá na Federação, detentora de poder soberano no círculo das relações internacionais; ocorre[,] todavia, [...] que[,] **em caso de guerra[,] nada impede [que] se forme nas Confederações um centro único de comando e autoridade, a serviço da política externa uniforme dos Estados participantes.**

Enfim, quis-se tomar por critério básico o fato de a atividade unitária da Confederação projetar-se em sentido externo e não em sentido interno, para fora e não para dentro; [contudo,] ainda aqui há exceções, quando[,] em determinadas Confederações[,] se acham estatuídas garantias de ordem e segurança pública ou regras destinadas à estrita observância da igualdade dos direitos políticos dos cidadãos, se bem que o mecanismo regulador do controle desses princípios caiba individualmente aos Estados-membros.¹²⁰

(sem grifos no original)

Observe-se que o descarte dos traços distintivos referidos se dá através de possibilidades e de casos excepcionais. Mais do que isso, no terceiro caso, referente à externalidade e à internalidade das atividades confederativas, cai-se mesmo em clara contradição. Por isso mesmo, não obstante a minuciosidade e completude que se apontaram, não se visualiza essa análise como a mais assertiva.

Contudo, a melhor doutrina aponta, com inegável propriedade, o elemento distintivo de maior robustez como aquele de natureza normativa.:

Invalidados pois [...] os vários critérios propostos, resta [...] por traço verdadeiramente distintivo a inexistência[,] nas Confederações, ao revés do que se passa nas Federações, de **legislação unitária ou comum, criando[,] indiferentemente[,] direitos e obrigações imediatos para os cidadãos dos diversos Estados.**¹²¹

(sem grifos no original)

Também se pode afirmar, ainda que em caráter um tanto subjetivo, “a firmeza, solidez ou profundidade da relação entre os Estados, alcançando essa relação seu grau mais alto na Federação e seu ponto mais baixo na Confederação.”¹²²

Acerca da inexistência hodierna do modelo confederativo, fazem-se convenientes esclarecimentos. Especificamente acerca da Suíça, da União Europeia e da *Commonwealth*.

120 BONAVIDES, 2009, pp. 194-5.

121 BONAVIDES, 2009, p. 195.

122 BONAVIDES, 2009, p. 194.

A *Suíça* foi uma confederação por mais de 500 (quinhentos) anos. De 1291 a 1848, os povos helvéticos compuseram uma Confederação de Estados Soberanos.¹²³ A manutenção da expressão *confederação* pela Constituição de 18 de abril de 1999¹²⁴ é mera questão de tradição, mas que pode acarretar ambiguidade linguística.

O emprego desse vocabulário político não corresponde à realidade federativa do estado suíço. Essa realidade está exposta nos arts. 143 e ss. e 174 e ss. e ao longo de todas as disposições constitucionais. Mais do que isso, afirma-se que a nomenclatura *cantão* também é equivocada, e que significa, “em verdade[,] o mesmo que Estado-membro”.¹²⁵

Há consideráveis debates acerca da natureza jurídica da *União Europeia*, sobre a qual, entre outros aspectos, se destaca a questão da existência ou não de constituição escrita, onde argumenta-se pela presença de constituição material, traduzida na expressão *bloco de constitucionalidade*, assim como pela ausência, no sentido de que tal bloco só pode ser verificado nos sistemas jurídicos consuetudinários, cujos expoentes são o norte-americano e o britânico.

O Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Europeia, foi assinado em Maastricht, Países Baixos, em 7 de fevereiro de 1992, tendo entrado em vigor em 1º de novembro de 1993. Berço para a moda única do euro, criador da União Europeia, fê-la assente nos pilares das Comunidades Europeias, da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Cooperação nos Domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI).¹²⁶

Foi emendado pelos Tratados de Amsterdão (ass. 02 out. 1997, vig. 01º mai. 1999), Nice (ass. 26 fev. 2001, vig. 01º fev. 2003) e Lisboa (ass. 13 dez. 2007, vig. 01º dez. 2009), surgiu em um quadro institucional composto pelo Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas, os quais constituíam suas únicas instituições.¹²⁷

Para funções consultivas, foram criados o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões. No âmbito financeiro, surgiram o Sistema Europeu de Bancos Centrais e o Banco

123 Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/linha-do-tempo/29724244>. Acesso em: 31 out. 2020.

124 Disponível em: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>. Acesso em: 31 out. 2020.

125 BONAVIDES, 2009, pp. 193-4.

126 Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/3/os-tratados-de-maastricht-e-de-amsterdao>. Acesso em: 31 out. 2020.

127 Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/3/os-tratados-de-maastricht-e-de-amsterdao>. Acesso em: 31 out. 2020.

Central Europeu, além das instituições existentes no grupo BEI, notoriamente o Banco Europeu de Investimento e o Fundo Europeu de Investimento.¹²⁸

De volta à perspectiva positiva acerca da presença do elemento constitucional, afirma-se ser a União Europeia titular de uma “soberania dual até então sem precedentes”¹²⁹ e se consubstanciar em “um caso de federalismo sem federação”,¹³⁰ portando o que se denominou “essência do federalismo”.¹³¹

Tal essência consistira em “uma combinação da unidade (de coordenação, participação e solidariedade) e da diversidade (de respeito das diferenças e das especificidades), contrárias à homogeneidade e à uniformização”.¹³²

Na UE - União Europeia o federalismo esteve presente de uma forma muito clara na sua origem. A palavra “federalismo” não surgiu nos Tratados, mas no espírito de muitos dos fundadores era esse o projecto. A tentativa de criação, logo após a criação da CECA [Comunidade Europeia do Carvão e do Aço], de uma Comunidade Europeia de Defesa e de uma Comunidade Política Europeia, são fortes indicadores desta realidade. (...) De diferentes formas, com diferentes intensidades, utilizando diferentes instrumentos, (...) o federalismo esteve sempre presente no processo de integração comunitária e contribuiu para definir os problemas, bem para como encontrar as soluções. O pensamento dos ideólogos das Comunidades Europeias como Monnet, Schumann ou Spinelli era de natureza federal. Ao longo do século XX são muitos os autores continuam a defender uma visão federal para a Europa. Habermas refere expressamente a sua convicção relativa à necessidade da evolução da UE para o federalismo e que este é o único sistema que pode conseguir “*Mettre en oeuvre une politique sociale et économique et de travailler à l’institution d’un ordre cosmopolitique sensible aux différences et cherchant à corriger les inégalités sociales*” (Habermas, 2000). As ideias federalistas tiveram grande relevância na década de quarenta, século XX, com grandes iniciativas e grandes autores, uma acalmia nos anos seguintes e um reviver a partir do Tratado de Maastrich.¹³³

A consagração do primado do direito comunitário pela Corte de Justiça da União Europeia e a assimilação do Tratado a algo próximo do que seria uma Carta Constitucional da Comunidade, através da sua direta inserção, nos ordenamentos jurídicos nacionais, como normas de cunho constitucional, são apontados como os grandes impulsos federais.:

Com a globalização e a integração econômica dos Estados nacionais, são formados blocos econômicos tendentes à constituição de regimes federativos que agreguem os estados nacionais hoje conhecidos, como ocorre com a Comunidade Europeia, após o tratado de Maastrich. Entra-se no modelo de **Estado Constitucional Cooperativo**,

128 Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/3/os-tratados-de-maastricht-e-de-amsterdao>. Acesso em: 31 out. 2020.

129 FERNANDES, 2010, p. 212.

130 LUCAS, 2012, p. 02.

131 LUCAS, 2012, p. 03.

132 LUCAS, 2012, p. 03.

133 LUCAS, 2012, pp. 01 e 03.

no qual os acordos celebrados para o desenvolvimento mútuo já ingressam no ordenamento jurídico doméstico de cada Nação com *status* de norma constitucional.¹³⁴

(grifou-se)

Em outro giro, nega-se veementemente a natureza de federação à União Europeia.:

Sobre a matéria, há, contudo, aqueles que sustentem a incoerência de qualquer possibilidade de supressão dos modelos nacionais no cenário euro-continental, ainda que reconhecido o franco desenvolvimento da rede de integração comunitária europeia. E neste exato sentido, registra RUDOLF HRBEK: *‘Na avaliação da presente estrutura da União, bem como, em considerações sobre sua evolução futura surge a questão do federalismo. Neste contexto é quase incontestável que a EU de hoje é de modo algum um Estado e que o futuro processo de integração não levará à eliminação dos Estados-membros existentes como Estados nacionais e portanto, à formação de um super-Estado europeu. Não obstante, há quem sustente que a atual EU já apresenta nítidas características de uma estrutura federativa.’*. HRBEK, Rudolf - *‘Federalismo e processo de integração na Europa’*, in *‘Federalismo na Alemanha e no Brasil’*, Wilhelm Hofmeister e José Mário Brasiense Carneiro (Organizadores) - São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. I, 2001, página 117.¹³⁵

Desse modo, a conclusão a que se chega é que a União Europeia é um fenômeno *sui generis*, sendo confortável afirmar que não se constitui em confederação. Contudo, verificam-se argumentos fortes e consistentes de ambos os lados que advogam a favor e contra da sua inclusão no rol das federações mundiais.

A associação de Estados da *Commonwealth* ou Comunidade de Estados “não se coaduna com os sistemas conhecidos de união estatal”.¹³⁶ É apontada como “o ponto de chegada da evolução política e conceitual do antigo Império Britânico, em cuja história lemos [...] três fases distintas de compassado desdobramento: colonialismo, autonomia ou *self-government* e soberania”.¹³⁷

A primeira fase corresponde ao Primeiro Império Britânico, datando do século XVIII.:

A metrópole, base de um poder central e absoluto, rege suas colônias com a mesma mão-de-ferro de todas as coroas que desfrutavam [d]o antigo sistema colonial, fundado no monopólio do comércio e na espoliação econômica das populações de ultramar.¹³⁸

Na segunda fase, referente ao autogoverno, a metrópole britânica passou a promover o estabelecimento de governos parlamentares locais.:

¹³⁴ FIGUEIREDO, 2013, p. 459.

¹³⁵ FERREIRA, 2012, p. 203, n. 48.

¹³⁶ BONAVIDES, 2009, p. 181.

¹³⁷ BONAVIDES, 2009, p. 181.

¹³⁸ BONAVIDES, 2009, p. 181.

O Segundo Império Britânico [...] começa quando a consciência dirigente do Império descobre que a sua política colonial de inteira ignorância e supressão brutal do sentido autonomista conduziria[,] inevitavelmente[,] ao colapso da unidade imperial. Passa assim a extrair dos acontecimentos que culminaram com a emancipação americana a lição de que viria a resultar a revisão da antiga política colonial.

Desta feita, com o século XIX, a Grã-Bretanha inaugura plenamente em seus domínios a prática do *self-government* ou autogoverno local, atribuindo, desde 1791, aliás, representação no Alto e Baixo Canadá.

[...]

O Parlamento de Londres, liberando competência constitucional aos Domínios, concorreu para que estes[,] gradativamente[,] instaurassem governos do tipo parlamentar, como os do Canadá, em 1867, da Austrália, em 1900, da Nova Zelândia, de 1852 a 1907[,] e da África do Sul[,] em 1909 [...].¹³⁹

Em um segundo momento, ingressaram Estados outros que os de origem anglo-saxônica, fazendo com que a *British Commonwealth* se convertesse em *Commonwealth*, “em estrita consonância com seu caráter ‘multirracial, multicultural e multilingüístico’, formando uma ‘União livre e paritária de Estados soberanos’”.¹⁴⁰

Assim se deu a terceira fase, no seio da qual a autonomia deu lugar à soberania, em verdadeiro processo emancipatório.:

O Terceiro Império Britânico testemunha o coroamento da lenta caminhada que trouxe as antigas possessões do *status* colonial à plenitude do poder político soberano. A essa plenitude se chega depois de progressiva transição autonomista, sem que[,] todavia[,] se desatassem a esta altura os laços de união imperial, agora assentados sobre o princípio básico da cooperação e da solidariedade dos povos participantes. As raízes da união mergulham na tradição da convivência política, cultural e civilizadora da metrópole britânica.¹⁴¹

É dessa mudança que resulta a instituição da *Commonwealth*, “forma singular e privilegiadora de união de Estados, que todos vacilam em classificar de União Real ou Confederação”.¹⁴²

O reconhecimento da “independência dos Domínios no trato de assuntos internos e externos e confirmou a existência de uma ‘sociedade de comunidades autônomas’”¹⁴³ pela Conferência Imperial de 1916 assegurou a personalidade internacional dos Domínios. O Relatório Balfour de 1926 e o Estatuto de Westminster de 1931 explicitaram essa soberania.¹⁴⁴

139 BONAVIDES, 2009, pp. 181-2.

140 BONAVIDES, 2009, p. 183.

141 BONAVIDES, 2009, p. 182.

142 BONAVIDES, 2009, p. 182.

143 BONAVIDES, 2009, p. 182.

144 BONAVIDES, 2009, p. 182.

Assim se deu a formação da *British Commonwealth*, a Comunidade Britânica de Nações Livres e Independentes. Uma “composição heterogênea de Estados, onde a forma monárquica [de governo] convive com a forma republicana [...] mediante ‘um vínculo de recíproca cooperação e colaboração’ de todos os Estados-membros [aqui, um termo mais assertivo seria Estados participantes].”¹⁴⁵

Assim, o que se verifica hodiernamente é uma *Commonwealth of Nations*, uma organização intergovernamental composta por 54 países membros independentes, a grande maioria de ex-integrantes do Império Britânico. Conta com 3 países na Europa (Reino Unido, Malta e Chipre); 11 na Oceania (inclusas Austrália e Nova Zelândia); 13 na América (aí inserido o Canadá); 8 na Ásia; e 19 na África.¹⁴⁶

Observam-se duas camadas de membros. A primeira é formada pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul, os quais, à exceção do país africano, são monarquias que têm na Coroa Britânica, atualmente ocupada pela Rainha *Elizabeth II*, do Reino Unido, sua chefia de estado. A República da Irlanda deixou a *Commonwealth* em 1949.¹⁴⁷

O segundo grupo, “que fica já na periferia da Organização, se compõe principalmente de membros mais recentes, quase todos sob a forma republicana, à exceção do Estado Federal da Malásia (1957), com sua monarquia parlamentar”.¹⁴⁸ Integram essa camada, dentre outros, a Índia, o Paquistão, Ceilão e Gana.¹⁴⁹

O compartilhamento de valores e objetivos se insere no espectro da organização, conforme se infere das suas Declarações, dentre as quais se destaca a Declaração de Singapura de 1971.¹⁵⁰ A cada 2 anos, os líderes dos países da Comunidade se reúnem para discutir questões que afetam a *Commonwealth* e o mundo em geral na Reunião de Chefes de Governo da Commonwealth.¹⁵¹

A direção da organização é dada por um Secretariado, e as lideranças principais são a Rainha *Elizabeth II* e, atualmente, o Primeiro-Ministro do Reino Unido Boris Johnson.¹⁵² Neste diapasão, encontram-se os Reinos da Comunidade de Nações, os países da *Commonwealth* cuja

145 BONAVIDES, 2009, p. 183.

146 Disponível em: <https://thecommonwealth.org/member-countries>. Acesso em: 31 out. 2020.

147 BONAVIDES, 2009, p. 184.

148 BONAVIDES, 2009, p. 184.

149 BONAVIDES, 2009, p. 184.

150 Disponível em: <https://thecommonwealth.org/declaration-commonwealth-principles>. Acesso em: 31 out. 2020.

151 Disponível em: <https://thecommonwealth.org/member-countries>. Acesso em: 31 out. 2020.

152 Disponível em: <https://thecommonwealth.org/about-us/how-we-are-run>. Acesso em: 31 out. 2020.

chefia de estado pertence ao monarca do Reino Unido. Isso não obsta, contudo, a separação e a independência desses países.

À exceção do Reino Unido, um governador-geral representa o monarca, atualmente a Rainha *Elizabeth II*. Geralmente, trata-se de um cidadão possuidor de um histórico distinto de serviço público à nação e de reconhecimento público, cuja indicação é feita pelo primeiro-ministro do país respectivo e a nomeação é realizada pelo monarca.

Além do Reino Unido, há 15 reinos na *Commonwealth*. São eles.: Antígua e Barbuda, Austrália, Bahamas, Barbados, Belize, Canadá, Granada, Jamaica, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Ilhas Salomão, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas e Tuvalu.¹⁵³

A impossibilidade de classificação da *Commonwealth* como confederação advém da falta de “órgãos próprios e definidos de natureza estatal”,¹⁵⁴ tampouco de “um ordenamento federativo, dotado de constituição comum, provido de poder executivo central, nem sequer com forças militares unidas para prover fins comuns de defesa e segurança coletiva da Comunidade”.¹⁵⁵

Desta sorte[,] o traço de união se vai tornando aparentemente o mais frouxo possível[,] à míngua de instituições concretas, que sirvam de instrumento ao princípio da “Commonwealth”, a saber, aquela idéia de colaboração voluntária, da qual se fez símbolo exterior e formal a Coroa Britânica, e órgão de consecução a chamada Conferência de Primeiros-Ministros, reunida porém a intervalos regulares, em Londres, **com fins meramente consultivos, a despeito de todos os esforços empregados no sentido de convertê-la em Gabinete da “Commonwealth”**.¹⁵⁶

(sem grifos no original)

Não obstante a nomenclatura *Terceiro Império Britânico*, a concepção hodierna da *Commonwealth* é “infiel para traduzir sequer a reminiscência imperial”.¹⁵⁷ Não há mais Império Britânico, somente Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. Muito mais do que essa questão terminológica, a própria existência da *Commonwealth* é apontada como.:

nome saudoso e sentimental com que evocar ou historiar a caminhada paulatina de povos que, sem rompimento formal, alcançaram[,] na paz e no consentimento comum[,] a plena soberania, conservando de sua união apenas a fraternidade das

153 Disponível em: <https://www.royal.uk/commonwealth-and-overseas>. Acesso em: 31 out. 2020.

154 BONAVIDES, 2009, p. 183.

155 BONAVIDES, 2009, p. 183.

156 BONAVIDES, 2009, p. 183.

157 BONAVIDES, 2009, p. 183.

origens, o apelo aos interesses comuns, a convergência de sentimentos, o símbolo da boa-vontade, os manifestos propósitos de cooperação.¹⁵⁸

Essa realidade é o resultado da conversão da *Commonwealth*, de “ordenamento intra-imperial”¹⁵⁹ em “ordenamento da comunidade internacional”.¹⁶⁰

Corroborando com essa visão, estão “os dissídios de seus Estados-membros, levados não raro ao plenário das Nações Unidas, como no caso das controvérsias fronteiriças entre a Índia e o Paquistão, sobre o Cashemir, ou das disputas raciais da África do Sul [...] e com a Índia e mais Estados da ‘Commonwealth’ [...] pertencentes à irmandade afro-asiática.”¹⁶¹

158 BONAVIDES, 2009, p. 183.

159 BONAVIDES, 2009, p. 183.

160 BONAVIDES, 2009, p. 183.

161 BONAVIDES, 2009, pp. 183-4.

2.4. Federação

Expuseram-se as formas de estado que não o federalismo para fins distintivos, possuindo o cooperativismo federativo relação direta com essa distinção. As formas assumidas pelos Estados contemporâneos são o unitarismo, o regionalismo e o federalismo.

Essas formas de estado se caracterizam, respectivamente, “por um poder central que conjuga o poder político”, por um caráter “menos centralizado do que o unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo”¹⁶² e por “vários centros de poder autônomo”.¹⁶³

O Estado Federal consistiria em uma “opção para escapar ao excesso de centralização”.¹⁶⁴ Embora tenha surgido em substituição à confederação,¹⁶⁵ os seus postulados vão de encontro aos do unitarismo, de modo que se faz seguro afirmar que o federalismo e o unitarismo são mutuamente excludentes, se opondo de modo diametral.

Embora seja o Estado unitário compatível com a descentralização não somente administrativa, mas também legislativa, a criação e a extinção dos órgãos administrativos e dos parlamentos regionais, assim como o estabelecimento e modificação das suas competências, se dão *de maneira unilateral*, podendo o governo central agir livremente sobre a questão.

Com efeito.:

O processo no qual as unidades subgovernamentais e/ou parlamentos regionais são criados por um governo central é conhecido por devolução. O estado devolvido é uma forma de administração regional bastante comum no Estado unitário[,] que delega às regiões amplos poderes, **mas o governo central reserva-se o direito de retirar as competências outorgadas quando lhe for mais conveniente e oportuno**. Os poderes das regiões administrativas são, portanto[,] mantidos inteiramente por **opção política** do governo central.

[...]

Assim, o Estado Simples pode dividir-se em departamentos e comunas que gozam de **relativa** autonomia em relação aos serviços de seus interesses, tudo, porém[,] como uma **delegação do Poder Central**[,] e não como poder originário ou de auto-organização.¹⁶⁶

(sem grifos no original)

Ainda quando se observam os modelos estatais unitário descentralizado e federal de tendências centralizadoras, ou seja, ainda na hipótese de maior aproximação ou, preferencialmente, de menor distanciamento entre as dois modelos, a questão da dependência e

¹⁶² STRECK; MORAIS, 2011, p. 177.

¹⁶³ STRECK; MORAIS, 2011, p. 177.

¹⁶⁴ STRECK; MORAIS, 2011, p. 177.

¹⁶⁵ “Sob a perspectiva histórica, como união de Estados, a Federação é um fenômeno moderno que só aparece no século XVIII, em particular desde a experiência norte-americana, que, a partir de 1787, transforma a Confederação em Federação, dando origem ao Estado Federal.” (STRECK; MORAIS, 2011, p. 178)

¹⁶⁶ FIGUEIREDO, 2013, p. 472.

da independência dos órgãos descentralizados quanto ao Estado unitário e o Estado federal, nessa ordem, constitui traço distintivo indiscutível.¹⁶⁷

A extensão das autonomias respectivas se faz amplamente consagrada no caso federalismo através “[d]as garantias da ordem política ao *status* jurídico dos organismos internos”.¹⁶⁸ Aponta-se como base diversificadora que.:

“no Estado unitário descentralizado a lei ordinária basta para fixar e modificar o regime jurídico das coletividades internas”, ao passo que “no Estado federal, cabe esse papel não à lei ordinária, mas a uma constituição rígida, a qual, posto que não seja intangível, é todavia muito mais difícil de modificar que a lei ordinária”.¹⁶⁹ Daqui se conclui [...] que as garantias da ordem política ao *status* jurídico dos organismos internos - no Estado unitário descentralizado menos firmes, no Estado federal, mais aprofundadas pela proteção que o formalismo constitucional confere - são com efeito o dado menos controverso com que distinguir o Estado unitário do Estado federal, em presença das surpreendentes variações descentralizadoras e centralizadoras, respectivamente observadas de último com relação a essas distintas formas de organização do Estado.¹⁷⁰

A doutrina esclarece ser a autonomia política estranha ainda no formato menos centralizado do unitarismo, sendo esse caractere próprio da ordem federativa.:

O assim denominado Estado Unitário Descentralizado pode ser caracterizado como um Estado que, embora aparecendo único nas relações internacionais, é constituído por Estados-Membros dotados de autonomia, notadamente quanto ao exercício de capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência, embora apenas ocorra a descentralização administrativa, pois a política somente se dá no âmbito do Estado Federal. Ou seja, nesta forma de Estado se dá a admissão de órgãos locais de decisão sujeitos a autoridades próprias, para o equacionamento de problemas do respectivo interesse, **mas não há nenhuma autonomia, pois a tutela permanece com o poder central, não importando o nível de competência material que estabeleça**. Ressalta-se, assim, a dependência do ordenamento único do Estado, razão pela qual esse tipo de Estado não foge à classificação de Estado Unitário.¹⁷¹

(sem grifos no original)

O Estado Unitário, ainda que comporte substancial descentralização administrativa e normativa, não é autônomo, pois o poder central pode dispor das suas competências livremente, diante da ausência de chancela constitucional dessas atribuições. Não se aparenta seguro dizer nem mesmo se é correto falar em autonomia meramente administrativa no unitarismo.

A autonomia pode ser conceituada como “a capacidade das ordens jurídicas parciais gerirem negócios próprios dentro de uma esfera pré-traçada pelo Estado Federal, que é

167 BONAVIDES. 2009, p. 168.

168 BONAVIDES. 2009, p. 169.

169 DURAND, Charles. La Technique du Fédéralisme. In: BERGER, Gaston; CHEVALLIER, Jean-Jacques; DUVERGER, Maurice et al. (org.). *Le Fédéralisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 1956, pp. 180-1 *Apud* BONAVIDES. 2009, p. 169.

170 BONAVIDES. 2009, p. 169.

171 STRECK; MORAIS, 2011, pp. 177-8.

soberano”.¹⁷² O federalismo é marcado pela *participação dos estados-membros no legislativo central através de órgão normativo próprio* e pela *capacidade ou faculdade de auto-organização desses estados-membros por um poder constituinte próprio*.¹⁷³

Isso porque a auto-organização não somente administrativa, mas também normativa, é, quando constitucionalmente fixada, própria do federalismo. A *participação* e a *autonomia* são, conforme ensina a melhor doutrina, “a chave de todo sistema federativo”¹⁷⁴..:

Mediante a lei da participação, tomam os Estados-membros parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal, intervêm com voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são [...] partes tanto na criação como no exercício da “substância mesma da soberania”, **traços estes que bastam já para configurá-los inteiramente distintos das províncias ou coletividades simplesmente descentralizadas que compõem o Estado unitário.**¹⁷⁵

(sem grifos no original)

Em síntese, observa-se que *o poder do estado central de avocação das competências delegadas aos governos locais* é, da perspectiva unitarista, a diferença chave entre o unitarismo e o federalismo. Ainda que haja os maiores níveis de descentralização executiva, normativa e política, essa faculdade, da retirada de competências unilateral aparta o Estado unitário do princípio federativo em sua essência.

Relativamente ao regionalismo, tem-se que a maior liberdade conferida aos poderes políticos regionais, em relação aos departamentos ou comunas, divisões territoriais dos estados unitários, não configura o nível de autonomia federal. A autonomia das comunidades espanholas e regiões italianas, consubstanciada nos seus róis de competências, não conta com a segurança constitucional própria do federalismo.

Os Estatutos das Regiões da Itália e das Comunidades de Autonomia da Espanha foram estabelecidos condicionalmente à chancela do poder legislativo central, o que desnatura qualquer possibilidade de lhes conferir a natureza de manifestação do poder constituinte derivado decorrente.

A nomenclatura federalismo é originada do latim *foedus* ou *foederis*, remetendo-se ao significado de pacto, interação, aliança ou elo.¹⁷⁶ Tal forma de Estado surgiu na segunda metade do século XVIII, nos Estados Unidos da América.¹⁷⁷

172 BULOS, 2014, p. 924.

173 FERREIRA FILHO, 1989, p. 43.

174 BONAVIDES. 2009, p. 195.

175 BONAVIDES. 2009, p. 195.

176 BULOS, 2014, p. 922.

177 MENDES; BRANCO, 2015, p. 813.

O núcleo dessa forma de estado é o respeito à autonomia constitucionalmente conferida a cada ente integrante da federação, devendo servir de diretriz hermenêutica tanto no âmbito de elaboração quanto no de aplicação das normas.¹⁷⁸

A Federação, estrutura estatal concreta e constitucionalmente determinada,¹⁷⁹ não pode ser reduzida a um padrão ou conceito jurídico único e fechado. Não há um modelo único de Estado Federal, mas modelos cultural e politicamente desenvolvidos de acordo com cada realidade na qual se inserem.¹⁸⁰

O que singulariza a forma de distribuição de poder federativa são traços comuns a quaisquer países que a adotem, caracteres sem os quais não se pode falar em Federação, como a repartição constitucional de competências e a faculdade de estabelecimento de ordens constitucionais regionais próprias.

Jellinek¹⁸¹ coloca a federação como o “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal”.

Em outra definição dada pela doutrina alemã, caracteriza-se o federalismo como.:

[A] união de várias organizações estatais e ordens jurídicas, e, precisamente, aquelas dos “Estados-membros” [...] e aquelas do “estado total”, em que estado-total e Estados-membros são coordenados mutuamente na forma que as competências estatais entre eles são repartidas, que aos Estados-membros, por meio de um órgão especial, são concedidas determinadas possibilidades de influência sobre o estado-total, ao estado-total determinadas possibilidades de influência sobre os Estados-membros e que uma certa homogeneidade das ordens do estado-total e dos Estados-membros é produzida e garantida.¹⁸²

Nessa “união política entre entes federativos que gozam de relativa autonomia e que se associam, de forma indissolúvel, sob um governo central independente e soberano, organizado por meio de uma Constituição”,¹⁸³ pressupõe-se a descentralização no exercício do poder político através da auto-organização, do autogoverno e da autoadministração.¹⁸⁴

178 SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015.

179 SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015.

180 “Em seguida à experiência americana, outros Estados assumiram também esse modo de ser, ajustando-o às suas peculiaridades, de sorte que não há um modelo único de Estado federal a ser servilmente recebido como modelo necessário.” (MENDES; BRANCO, 2018, p. 880). No julgamento do pedido de liminar na ADIn 2.024-2, em 01º dez. 2000, “o Ministro Sepúlveda Pertence observou, cuidando da cláusula pétrea da forma federativa de Estado, que esta ‘não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou, e como o adotou’” (*Ibidem*, n. 1).

181 JELLINEK, Georg. *Allgemeine Staatslehre*. 3. ed. Berlim, 1914, p. 769 *Apud* BONAVIDES, 2009, p. 193.

182 HESSE, 1998, pp. 178-9.

183 FIGUEIREDO, 2013, p. 456.

184 MASSON, 2016, p. 495.

Isso significa que o poder político, no Estado Federal, é necessariamente compartilhado, dividido, distribuído, fora do controle do ente federativo central. Não se fala em delegação, mas em repartição de competências constitucionalmente consagradas.

Mais do que isso, o parlamento federal é composto por representantes tanto do povo quanto das entidades federativas regionais. Nesse sentido.:

O poder político é partilhado entre os governos federal e estaduais – e, se for o caso, as demais unidades federativas, tais como os municípios – e uma repartição bicameral no legislativo federal, onde é necessária a participação dos componentes da estrutura federal para a definição de seus comportamentos. Deve-se ressaltar, além disso que a cidadania é atribuída pelo Estado Federal – pela União.¹⁸⁵

Aspecto notável acerca do fenômeno federativo é a sua relação, visivelmente direta, com o regime de governo democrático. Mais do que isso, pode-se afirmar, confortavelmente, que não há federação sem democracia, pois qualquer regime autocrático, totalitário ou meramente autoritário, desnatura uma forma de estado descentralizada, restando somente o unitarismo.:

Como última observação preliminar é conveniente esclarecer que na classificação só se procuram as características das formas *normais* de governo, aquelas que se estabelecem em decorrência da evolução natural dos fenômenos políticos. As formas *anormais*, que são os totalitarismos ou as ditaduras de homens ou de grupos, não comportam subclassificações, porque são regimes apoiados na força e que impedem a expansão natural das vocações políticas. Dessa maneira, seria inútil estudá-los, porque eles não obedecem a outra lei que não a da força. Basta, portanto, mencioná-los como regimes de força, dando-lhes o nome de tirania, despotismo, totalitarismo ou ditadura, de acordo com o uso de cada época e lugar.¹⁸⁶

Em uma análise qualitativa do federalismo, feita em função da sua eficiência temporal e da sua relação com o ideal democrático, tem-se que.:

A descentralização – note-se – é instrumento de eficiência governamental. Em geral, a centralização retarda as decisões que sobrevêm a destempo, atrasadas. E não raro leva a decisões inadequadas. De fato, a centralização tende a distanciar a vivência do problema da competência para decidi-lo, ou do poder para enfrentá-lo. Mas a descentralização é também uma fórmula de limitação do poder. É geradora de um sistema de freios e contrapesos propício à liberdade. Com efeito, diminui a probabilidade de opressão, dividindo o exercício do poder por muitos e diferentes órgãos. E também [sic] por aproximar os governantes dos governados, o que facilita a influência destes no processo de tomada de decisões.¹⁸⁷

185 STRECK; MORAIS, 2011, pp. 178-9.

186 DALLARI, 2011, p. 223.

187 FERREIRA FILHO, 1989, p. 42. Embora a distinção entre autocracia e democracia se consubstancie na classificação referente aos *regimes de governo* e a república seja uma *forma de governo*, oposta à monarquia, tem-se que tais classificações, juntamente àquelas das *formas de estado* (unitarismo, regionalismo, federalismo, e,

A relação entre a descentralização e a democracia se extrai da participação das esferas de competência regionais e locais no processo decisório que repercute, diretamente, na vida dos brasileiros e dos estrangeiros presentes no país.

O sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), consagrado no art. 2º da Carta de 1988, é a clássica técnica de limitação do poder estatal, de origem montesquiana e aperfeiçoada pelos federalistas norte-americanos, cuja finalidade é a prevenção de abusos por parte da entidade estatal, abusos esses que consistem em falhas nos deveres abstencionistas e prestacionais do Estado para com seus cidadãos.

Desse modo, embora essa tripartição seja referente aos poderes constituídos - Executivo, Legislativo e Judiciário -, não sendo diretamente voltada para a tripartição federativa brasileira - União, Estados-Membros e Municípios (o Distrito Federal é entidade híbrida) -, a relação que se faz entre elas é muito forte, pois *a finalidade de ambos princípios, da separação de poderes e do pacto federativo, é a promoção dos ideais de liberdade, igualdade e solidariedade de todas as pessoas naturais.*

Nesse sentido.:

[...] apenas a democracia preenche todos os requisitos para o estabelecimento de uma federação, pois apenas em regimes democráticos os poderes executivo, legislativo e judiciário são suficientemente autônomos para prover as unidades federativas de controle exclusivo sobre suas respectivas áreas de atuação [...].¹⁸⁸

como referência histórica, confederação) e dos *sistemas de governo* (presidencialismo, semipresidencialismo, parlamentarismo e semiparlamentarismo), dialogam nuclearmente entre si, de modo que não se pode considerar um país que, ainda que não se constitua em monarquia, como uma república, quando não há a aplicação de direitos humanos ou de direitos e garantias fundamentais. O exemplo mais claro talvez seja o da China. Constantes manifestações da imprensa internacional, dos cidadãos e do próprio governo chinês demonstram que, a despeito da autodeclaração do estado chinês como democracia popular, que se trata, em realidade, de uma autocracia, supressora, violadora dos ideais próprios da democracia que determinam a liberdade dos cidadãos e das demais pessoas naturais presentes no país, bem como a sua participação ativa na vida política nacional. A própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal expõe esse fato. Em maio de 2019, a 2ª Turma do STF negou, por unanimidade, os pedidos da China de extradição do casal Mi Xu e Ming Yao nas Extradições nº 1.426 e 1.428, à vista da possibilidade concreta, apontada pelo relator, ministro Gilmar Mendes, de fixação, pelo Estado chinês, de pena perpétua ou de morte, apesar do fato de que as penas cominadas, pela legislação penal do país, não ultrapassarem 10 (dez) anos de reclusão. Da mesma forma, em dezembro de 2019, a 2ª T. também negou, por unanimidade, a extradição do chinês Wanpu Jiang OU Jiang Wanpu, no julgamento da Extradição nº 1.442, em caso no qual dissertou-se acerca da prática reiterada de desrespeito aos direitos humanos por parte do governo chinês. E, em outubro de 2019, em meio a quatro meses de agitação anti-Pequim em Hong Kong, o presidente chinês Xi Jinping advertiu que qualquer tentativa de dividir seu país resultaria em “corpos esmagados e ossos triturados em pó”. Esses são evidentes, claríssimos indicativos de uma reiterada prática de violação dos direitos à vida, à liberdade e à igualdade por parte do estado. Ainda que em esfera mais sutil, a alta limitação da prática de controle de constitucionalidade na vida política e jurídica do país (MARTINS DE ARAUJO, 2017, pp. 132-4) é um fator discrepante com a realidade global atual no qual aos tribunais superiores e cortes constitucionais zelam pelo cumprimento e pela efetividade dos direitos e deveres fundamentais dos cidadãos, previstos, no caso chinês, nos arts. 33 a 56 da Carta de 1982.

188 REGIS, 2009, p. 27.

O federalismo possui grande aceitação. Além dos *Estados Unidos da América*, de onde o princípio surgiu, e do *Brasil*, o *Canadá*, o *México*, a *Venezuela*, a *Argentina*, a *África do Sul*, a *Nigéria*, a *Alemanha*, a *Áustria*, a *Bélgica*, a *Suíça*, a *Índia*, a *Rússia*, a *Austrália*, entre outros países, adotam esse formato estatal.¹⁸⁹

189 A Constituição do Canadá, formada pelas Leis Constitucionais de 1867 e de 1982, define o formato federativo do estado canadense no preâmbulo e nas demais disposições da Lei de 1867, bem como de modo esparso, na descrição dos órgãos e institutos do país, na Lei de 1982; no art. 40 da Constituição de 1917, firma-se a federação mexicana; o art. 16 da Constituição de 1999 determina que a Venezuela é uma federação; a Constituição de 1994 determina, no art. 1º, que a Argentina adota o federalismo; na Nigéria, a forma federada está prevista no art. 2º da Constituição de 1999; o art. 20 da Lei Fundamental de Bonn de 1949 que a Alemanha é um estado federal; a Constituição da Áustria de 1920 consagra o pacto federativo no art. 2º; o federalismo foi, através do art. 1º da Constituição de 1831, inserido na Bélgica em 1993; o art. 1º da Constituição de 1999 determina que a Suíça é uma federação; a Constituição de 1949 estabelece, no art. 1º, que a Índia é uma união de estados, se utilizando do termo federação, como adjetivo, ao longo das suas disposições; os arts. 65 a 79 da Constituição de 1993 dispõem acerca da estrutura federativa da Rússia; o Ato Constitucional de 1901 consagra o bicameralismo no poder legislativo central, nos arts. 41 e seguintes, assim como as constituições regionais e as competências dos parlamentos estaduais nos arts. 106 e seguintes, na Austrália; e a federação sul-africana, embora não explicitada na Constituição de 1996, é indubitável, pois a Carta estabelece a autonomia política através da listagem das competências legiferantes provincianas, previstas no art. 104. As federações são majoritariamente adotadas pelos países de extensão territorial consideravelmente superior à da média global (EUA, Canadá, Rússia, Brasil etc.), assim como por países cujos territórios são, em um segundo plano, substanciais (Alemanha, Austrália, Índia, África do Sul etc.), e tendo-se em conta distinções de ordem cultural (étnicas, linguísticas, religiosas), como é o caso de países que, embora contem com territórios de dimensões menores, adotam o federalismo como uma maneira de administrar tais diferenças. A Suíça e a Bélgica exemplificam esse ponto, contando com territórios mais reduzidos do que os outros países citados, mas possuindo o caráter multilinguístico dos seus povos. O fato de a Áustria, que não se encaixa em nenhuma dessas situações, constituir uma Federação, desperta o interesse. A conclusão a que se chega é que o modelo federativo foi escolhido por questões concernentes à necessidade de manutenção da parte restante do antigo império austro-húngaro, tendo em conta os vastos caracteres territorial e multicultural da recém extinta monarquia da dinastia Habsburgo, após a derrota na Grande Guerra em 1918. Não obstante, a doutrina é consistente quando afirma que o centralismo verificado no estado austríaco se equipara àquele dos estados unitários (KARLHOFER, 2015, p. xxii.).

2.5. Cooperativismo e Integralismo no Federalismo

Mostra-se imperiosa, para o adentramento no cerne da questão que gira em torno das noções de cooperativismo e integralismo federalistas e dos níveis de importância das consequências da aplicação de cada uma dessas modalidades, a delimitação clara do conceito de cooperação aqui aplicável.¹⁹⁰

Na esfera da língua portuguesa, o vocábulo possui relação direta com as noções de colaboração, solidariedade ou auxílio.

O dicionário Michaelis coloca cooperação como a “prestação de auxílio para um fim comum”¹⁹¹; o dicionário Priberam, como a operação simultânea e coletiva¹⁹²; o dicionário Caldas Aulete, na atuação conjunta “para um fim comum”¹⁹³; e, em uma visão com alto teor pragmático, o dicionário Informal fala em “ajudar as pessoas a atingir um objetivo” e em trabalhar “em função de um bem”.¹⁹⁴

No âmbito jurídico, o federalismo cooperativo surgiu em 1918, seguidamente ao término da Primeira Guerra Mundial,¹⁹⁵ fazendo frente ao conceito posterior de federalismo integrativo, que contradiz e suprime a federação nos moldes como a conhecemos.

De fato, o marco da passagem do federalismo dual, marcante na concepção em que se baseou o fenômeno federalista, está na primeira metade do século XX. O federalismo é uma

190 Os termos definição e conceito são, embora próximos, complementares e distintos. Aquele remete à noção objetiva, inflexível e independente de complementação interpretativa. Definir é dizer que algo é, porque é, ou que não é, porque não é. Trata-se de convenção social, consenso universal, dado científico ou fato evidente, que requer a universalidade na extensão e a particularidade na compreensão. Os conceitos, por outro lado, se traduzem naquilo que se conhece, sente, imagina e percebe, podendo ser criados, destruídos ou alterados por dados estatísticos, experiências históricas ou mesmo por um ponto de vista. Se consubstanciam, ao contrário das proposições, que são construções lógicas, em construções de sentido. Isso não significa, contudo, que não existam limites à liberdade de variação dos conceitos. Pode-se fazer uma analogia entre essa distinção e aquela própria das normas jurídicas, as regras e os princípios, assim como dos atos administrativos vinculados e discricionários. A lógica de tudo ou nada na aplicação das regras e a lógica restrita do princípio da legalidade à administração pública apresentam considerável semelhança ao formato das definições. Do mesmo modo, a abertura à interpretação dos princípios, manifestada, entre outros, na técnica da ponderação, e o juízo de conveniência e oportunidade conferido ao poder público para decidir, dentro dos limites legais, a melhor decisão para o fim estatal, a promoção do bem comum através da promoção do interesse público primário, guardam forte proximidade com a carga axiológica dos conceitos.

Disponível em: http://www.nota10.com.br/Artigos-detahes-Nota10_Publicacoes/2185/definicao_e_conceito:_o_que_e_como_se_faz. Acesso em: 22 set. 2020.

191 Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=coopera%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 22 set. 2020.

192 Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/coopera%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 22 set. 2020.

193 Disponível em: <http://www.aulete.com.br/cooperar>. Acesso em: 22 set. 2020.

194 Disponível em: <https://www.dicionarioinformal.com.br/coopera%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 22 set. 2020.

195 FERREIRA FILHO, 1989, p. 45.

doutrina surgida no universo norte-americano, universo esse marcado pelo pensamento liberal desde as suas origens.¹⁹⁶

A filosofia política influenciadora desse formato estatal defendia a ideia de que, “para funcionar de forma eficiente, o Estado não deveria intervir no sistema econômico”, havendo, assim, “uma grande limitação de competências legislativas para a ‘Nação’ - que na doutrina nacional é conhecida como União”.¹⁹⁷

No entanto, eventos traumáticos como a Primeira Grande Guerra (1914-18) e a crise econômica do mundo capitalista de 1929 deram novo significado ao papel do Estado em esfera global, de modo que a doutrina liberal, nascida nos âmbitos revolucionário francês, norte-americano e britânico dos séculos XVIII e XIX¹⁹⁸ perdeu espaço para a doutrina social.

Essa doutrina, dominante do século XX, substituiu os ideais de liberdade e limitação da atuação estatal, própria dos direitos civis e políticos, pelos direitos sociais, econômicos e culturais, no âmbito dos quais, adotados pelas Constituições do México de 1917 e de Weimar de 1919, buscavam-se garantias institucionais relativas, entre outros, ao funcionalismo público, ao magistério, a independência judicial e a exclusão de tribunais de exceção, bem como à autonomia local.¹⁹⁹

O federalismo de cooperação nada mais é do que a roupagem assumida pelas estruturas constitucionais federais a fim de conceder efetividade, de promover tais valores, através da atuação conjunta e coordenada dos entes da federação em prol do bem-estar dos cidadãos, vistos não mais predominantemente na esfera individual, mas na sua realidade coletiva.

Ensina a doutrina que sempre que a federação trouxer “apenas competências exclusivas para os entes federativos, a mesma será classificada como federação dual” ou integralista, e que, “havendo áreas de interseção nas zonas de competências, estabelecendo[-se] atribuições concorrentes, ainda que complementares entre si, denominar-se-á federação cooperativa”.²⁰⁰ Esse é o traço distintivo entre os dois modelos.

196 A predominância da religião protestante calvinista no seio das treze colônias, fortemente povoadas por protestantes britânicos que buscavam refúgio das guerras religiosas que tomaram lugar nos reinos tanto dos *Tudor* quanto dos *Stuart*, foi fator determinante para o estabelecimento da prática capitalista no país, visto que tais raciocínios eram convergentes e mutuamente benéficos.

197 FIGUEIREDO, 2013, p. 464.

198 BONAVIDES, 2014, pp. 576-7.

199 BONAVIDES, 2014, pp. 578-80.

200 FIGUEIREDO, 2013, p. 464.

3. A ORDEM FEDERATIVA BRASILEIRA DE 1988

A presença dos ideais federalistas no Brasil data, de acordo com visões não somente jurídicas, mas históricas e sociológicas, desde antes mesmo da sua consagração, em 1889. Aponta-se a sua presença ainda na vigência da monarquia lusitana (1822-1889):

Houve época em que a discussão sobre o federalismo brasileiro andou na moda. Desde o período da Monarquia, o tema esteve em pauta, embora nem sempre despertasse igual paixão. Ainda recentemente, a historiadora Miram Dohnnikoff publicou um livro, *O Pacto Imperial. Origens do federalismo no Brasil*, no qual reavalia as relações entre a Coroa, os governadores de Província e as chefias locais. Diferentemente do que se acreditava, a autora mostra que o centralismo monárquico encobriu uma forma mais descentralizada de poder que mantinha a força política das unidades federativas, pelo menos depois do Ato Institucional de 1834.²⁰¹

Formalmente, a forma de Estado federativa foi consagrada através do Decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889.:

DECRETO Nº 1, DE 15 DE NOVEMBRO DE 1889

Proclama provisoriamente e decreta como fôrma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes. O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil decreta: Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a fôrma de governo da nação brasileira - a República Federativa.

Art. 2º. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil.²⁰²

Com clara influência do movimento federalista norte-americano, os “Estados Unidos do Brazil” (nomenclatura quando da promulgação da Carta Maior) se constituíram em Estado Federal por desagregação, quando as antigas unidades do território, até então denominadas Províncias, passaram a se chamar Estados-membros e a gozar de autonomia político-administrativa.

Por essa mesma influência, a Constituição de 1891 adotava um modelo federalista dualista.²⁰³ Contudo, na atual ordem, consagrada em outubro de 1988, o federalismo foi desenhado nos moldes do cooperativismo, e constitui princípio fundamental do país,²⁰⁴ conforme se extrai dos arts. 1º, *caput*, *ab initio*, e 18, *caput*, da Constituição da República de 1988.

201 CARDOSO, 2009, p. IX.

202 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html#:~:text=Proclama%20provisoriamente%20e%20decreta%20como,Art.>. Acesso em: 23 set. 2020.

203 FIGUEIREDO, 2013, p. 464.

204 Os princípios fundamentais se dividem nos fundamentos, na norma da tripartição das funções do poder, nos objetivos fundamentais da República e nos princípios da República nas relações internacionais, determinados, nesta ordem, pelos arts. 1º a 4º da Constituição da República.

O legislador constituinte originário consagrou os contornos do pacto federativo quanto à descentralização política nos arts. 21 a 24, 25 e 30 e quanto à inexistência do direito de secessão, de retirada do pacto federativo, nos arts. 1º, *caput*, e 34 a 36.

Na linha das demais federações contemporâneas, a brasileira consagra a indissolubilidade do vínculo federativo na sua Carta Constitucional (art. 1º, *caput*). De acordo com esse princípio, às entidades de uma federação é vedada a separação do Estado Federal.²⁰⁵

Ao contrário, a doutrina expõe que “devem coexistir de modo harmônico, solidário e pacífico, sob pena de intervenção federal (CF, arts. 34 e s.).” O elemento justificativo da norma é que se constitui em “um consectário do princípio federativo, que inadmite ‘Estados Federais’ dentro da mesma federação.”²⁰⁶

Dispõe a Lei Maior de 1988 igualmente acerca da imutabilidade da forma federativa (art. 60, § 4º, I, CF/88) e da existência de um órgão protetor da Constituição (art. 102, I), qual seja, o Supremo Tribunal Federal (STF), a fim de que possam-se “dirimir os confrontos que possam advir da relação entre os entes”.²⁰⁷

Esse órgão é quase sempre um Tribunal Constitucional, cumprindo o STF, de maneira cumulativa, a função de última instância, na qual exerce, igualmente, a defesa da ordem constitucional através do controle de constitucionalidade difuso (art. 102, I, “o”, e III, CF/88).

O dispositivo constitucional mais expressivo quanto ao papel do STF na defesa da federação é, indubitavelmente, aquele do art. 102, I, alínea *f*, da Carta de 1988.:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

²⁰⁸

Além desses elementos fala-se no princípio da participação, relativo à atuação dos Estados no Legislativo Federal (Câmara dos Deputados, representantes do povo) e na presença de órgãos representativos desses Estados (Senado Federal, representantes dos Estados-membros), assim como na repartição de competências entre os entes federados e na possibilidade de criação de novos Estados ou de modificação dos já existentes.²⁰⁹

²⁰⁵ BULOS, 2014, p. 925.

²⁰⁶ BULOS, 2014, p. 925.

²⁰⁷ MASSON, 2016, p. 496.

²⁰⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 set. 2020.

²⁰⁹ BULOS, 2014, p. 923.

A federação brasileira é cooperativa em tese porque há repartição de competências entre os seus entes. As previsões mais relevantes nessa interseção de funções entre a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios estão nos artigos 23 e 24 (c/c art. 30, II) da Carta Constitucional, que dispõem, respectivamente, acerca das competências comuns, de ordem material ou administrativa, e das competências concorrentes, de natureza legiferante ou normativa.

No entanto, uma análise mais aprofundada da realidade brasileira pode, principalmente à luz do entendimento da instituição responsável pela guarda da constituição, o Supremo Tribunal Federal, revelar a ausência de aplicabilidade dessa realidade de cooperação e coordenação.

A federação brasileira comporta, em seus institutos, substancial hierarquização dos seus entes federativos. Dessa realidade, expõem-se, a título exemplificativo, os contornos da redefinição dos limites territoriais dos estados-membros e dos municípios.

Ato contínuo, apresentam-se as questões relativas à repartição de receitas entre as entidades federadas, à desapropriação de bens públicos, à intervenção federal e estadual e ao posicionamento do STF quanto aos litígios relacionados que lhe são apresentados.

3.1. Limites Territoriais

As diretrizes da federação brasileira são dadas pelo artigo 18 da Lei Maior. *Ipsis litteris*..

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996\)](#)

210

As disposições dos §§ 3º e 4º deixam clara a necessidade de chancela, da parte dos estados-membros, quando se tratar de fenômeno municipal, e da parte da União, quando a atividade advier dos estados-membros, para a criação, divisão, fusão, desdobramento e quaisquer outras alterações ou inovações que envolvam os territórios das entidades.

No caso dos municípios, é requerida não somente a aprovação dos estados-membros nos territórios dos quais estejam inseridos, pela via legislativa ordinária, mas também do poder federal, pela via legal complementar, conforme estabelecido pelo poder constituinte derivado reformador em 1996.

Essa necessidade é, naturalmente, estendida ao Distrito Federal, ente federativo híbrido que possui caracteres próprios tanto dos estados-membros quanto dos municípios.:

Lei do Distrito Federal 899/1995. (...) Previsão de alteração dos limites territoriais entre o Distrito Federal e o Estado de Goiás. Inconstitucionalidade material. [[ADI 1.509](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 11-9-2014, P, *DJE* de 18-11-2014.]

211

O STF entendeu, na **ADIn 2.395, j. 09 mai. 2007**, pela constitucionalidade da “atribuição, à lei complementar federal, da fixação do período dentro do qual poderão ser efetivadas a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios”.

EC 15/1996, que deu nova redação ao § 4º do art. 18 da CF. Modificação dos requisitos constitucionais para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de

210 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 set. 2020.

211 Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-1-artigo-18>. Acesso em: 02 nov. 2020.

Municípios. Controle da constitucionalidade da atuação do poder legislativo de reforma da Constituição de 1988. Inexistência de afronta à cláusula pétrea da forma federativa do Estado, decorrente da atribuição, à lei complementar federal, para fixação do período dentro do qual poderão ser efetivadas a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios. [[ADI 2.395](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-5-2007, P, *DJE* de 23-5-2008.] = [ADI 2.381 MC](#), rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 20-6-2001, P, *DJ* de 14-12-2001

212

Contudo, entende-se ser este fato, por si só, contrário à noção de federação cooperativa. A clara hierarquia incidente sobre essas hipóteses, de extrema importância em um país de dimensões continentais e com 26 estados-membros e 5.570 municípios,²¹³ não é convergente com a ideia de federação na qual os entes da federação trabalham juntos para a promoção do fim último do estado, o bem-maior, para o seu povo.

O entendimento no qual se fundamenta essa visão advém do próprio STF, em julgado posterior. A noção de “população diretamente interessada”, extraída da redação do § 3º do artigo 18 da Constituição, deveria ser aplicada, igualmente, ao § 4º do mesmo artigo, nos termos da *ADIn 2.650, j. 24 ago. 2001*.

Como se pode visualizar, claramente, da ementa do julgado, *população diretamente interessada* não é a integralidade da federação brasileira, indiretamente, através dos seus representantes eleitos do poder legislativo. Trata-se, na verdade, *das populações do território a ser desmembrado e do território remanescente*. Nada mais, nada menos do que isso.

Com efeito.:

Após a alteração promovida pela EC 15/1996, a Constituição explicitou o alcance do âmbito de consulta para o caso de reformulação territorial de Municípios e, portanto, o significado da expressão “populações diretamente interessadas”, contida na redação originária do § 4º do art. 18 da Constituição, no sentido de ser necessária a consulta a toda a população afetada pela modificação territorial, o que, no caso de desmembramento, deve envolver tanto a população do território a ser desmembrado quanto a do território remanescente. Esse sempre foi o real sentido da exigência constitucional – a nova redação conferida pela emenda, do mesmo modo que o art. 7º da Lei 9.709/1998, apenas tornou explícito um conteúdo já presente na norma originária. A utilização de termos distintos para as hipóteses de desmembramento de Estados-membros e de Municípios não pode resultar na conclusão de que cada um teria um significado diverso, sob pena de se admitir maior facilidade para o desmembramento de um Estado do que para o desmembramento de um Município. [[ADI 2.650](#), rel. min. Dias Toffoli, j. 24-8-2011, P, *DJE* de 17-11-2011.]

214

212 Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-1-artigo-18>. Acesso em: 02 nov. 2020.

213 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020#:~:text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%20as,1%C2%BA%20de%20julho%20de%202020>. Acesso em: 23 set. 2020.

214 Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-1-artigo-18>. Acesso em: 02 nov. 2020.

A consulta popular é que é assertiva, como muito bem explicitou o STF quando do julgamento da **ADI 2.650**, em **24 ago. 2011.**:

Sendo o desmembramento uma divisão territorial, uma separação, com o desfalque de parte do território e de parte da sua população, não há como excluir da consulta plebiscitária os interesses da população da área remanescente, população essa que também será inevitavelmente afetada. O desmembramento dos entes federativos, além de reduzir seu espaço territorial e sua população, pode resultar, ainda, na cisão da unidade sociocultural, econômica e financeira do Estado, razão pela qual a vontade da população do território remanescente não deve ser desconsiderada, nem deve ser essa população rotulada como indiretamente interessada. Indiretamente interessada – e, por isso, consultada apenas indiretamente, via seus representantes eleitos no Congresso Nacional – é a população dos demais Estados da Federação, uma vez que a redefinição territorial de determinado Estado-membro interessa não apenas ao respectivo ente federativo, mas a todo o Estado Federal. [**ADI 2.650**, rel. min. Dias Toffoli, j. 24-8-2011, P, *DJE* de 17-11-2011.]

215

Observa-se dessa ementa uma possível justificativa para a necessidade de aprovação federal para a redefinição territorial de entes federativos diversos.

Contudo, não nos parece essa explicação razoável, visto que demasiado abstrata e carecedora de propriedade suficiente a condicionar o redesenho de toda e qualquer fronteira do país a processo dificultoso como aquele requerido para feitura de lei complementar, que exige aprovação por maioria absoluta (art. 69, CF/88).

No famoso caso do Município de Luís Eduardo Magalhães, criado pela Lei Ordinária nº 7.619/2000, do Estado da Bahia, fica clara a obrigatoriedade de observância do acréscimo, dado pela EC 15/1996, da necessidade de Lei Complementar Federal para que estado-membro disponha acerca do seu território a nível municipal.:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 7.619/2000, do Estado da Bahia, que criou o Município de Luís Eduardo Magalhães. Inconstitucionalidade de lei estadual posterior à EC 15/1996. Ausência de lei complementar federal prevista no texto constitucional. Afronta ao disposto no art. 18, § 4º, da Constituição do Brasil. Omissão do Poder Legislativo. Existência de fato. Situação consolidada. Princípio da segurança jurídica. Situação de exceção, estado de exceção. (...) A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da EC 15, em 12 de setembro de 1996, deve-se à ausência de lei complementar federal. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município.(...) Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do art. 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei 7.619, de 30 de março

215 Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-1-artigo-18>. Acesso em: 02 nov. 2020.

de 2000, do Estado da Bahia. [[ADI 2.240](#), rel. min. Eros Grau, j. 9-5-2007, P, *DJ* de 3-8-2007.]

216

Embora o Município não tenha sido extinto pelo deferimento da **ADIn 2.240, j. 09 mai. 2007** e se verifique a sua existência no território baiano,²¹⁷ a referida Lei Complementar ainda não existe,²¹⁸ o que causa forte insegurança jurídica e inibe que os estados-membros, em prerrogativa já equivocada, disponham acerca dos limites dos municípios que os formam.

Nesse julgado, explicita-se o entendimento do STF no **MI 725, j. 10 mai. 2007**, no qual conferiu-se o prazo de 18 (dezoito) meses para que o Congresso Nacional editasse a lei complementar exigida pelo art. 18, § 4º, CF/88.

Observe-se como a realidade brasileira sofre de um mau funcionamento das liberdades que deveriam ser próprias do federalismo.:

Mandado de injunção. Alegada omissão legislativa quanto à elaboração da lei complementar a que se refere o § 4º do art. 18 da CF, na redação dada pela EC 15/1996. Ilegitimidade ativa do Município impetrante. Inexistência de direito ou prerrogativa constitucional do Município cujo exercício esteja sendo obstaculizado pela ausência da lei complementar federal exigida pelo art. 18, § 4º, da Constituição. [[MI 725](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-5-2007, P, *DJ* de 21-9-2007.]

219

Desse julgado, verifica-se a impotência da entidade municipal, em aspecto geral, para tratar dos seus limites territoriais. A lei que foi reclamada por município da federação brasileira e cuja necessidade foi ratificada por decisão do STF de 2007 ainda não consta, no final de 2020, do ordenamento jurídico brasileiro.

Essa omissão do Legislativo Federal é muito bem explicada pelo próprio STF um dia antes do julgamento do referido mandado de injunção, na **ADIn 3.682, j. 09 mai. 2007**.:

Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Inatividade do legislador quanto ao dever de elaborar a lei complementar a que se refere o § 4º do art. 18 da CF, na redação dada pela EC 15/1996. Ação julgada procedente. A EC 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13-9-1996. Passados mais de dez anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de Municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da

216 Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-1-artigo-18>. Acesso em: 02 nov. 2020.

217 Disponível em: <https://luiseduardomagalhaes.ba.gov.br/>. Acesso em: 02 nov. 2020.

218 O que se verifica são somente Projetos de Lei, como o de nº 401, de 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=2E7CD4B31D3737B7BA245645AF879DBF.proposicoesWebExterno2?codteor=1586861&filename=Avulso+-PLP+401/2017#:~:text=Disciplina%20os%20processos%20de%20incorpora%C3%A7%C3%A3o,incorpora%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 02 nov. 2020.

219 Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-1-artigo-18>. Acesso em: 02 nov. 2020.

Constituição. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta essa que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de dezoito meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam Municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses Municípios. [[ADI 3.682](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-5-2007, P, DJ de 6-9-2007.]

220

O mandado de injunção em questão é apontado como decisão judicial correlata àquela do **RE 1.171.699, j. 29 nov. 2019**, no qual entidade municipal, buscando ampliar sua receita através do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana - IPTU, deixou de observar a devida exigência de consulta popular através de plebiscito.:

Declaração de inconstitucionalidade da alteração dos limites intermunicipais por ausência de observância do § 4º do art. 18 da Constituição da República. A exigência da realização de plebiscito, como se determina no § 4º do art. 18 da Constituição da República, não foi afastada pelo art. 96 do ato das disposições constitucionais transitórias, introduzido pela emenda constitucional 57/2008, sendo ilegítimo o município ocupante para cobrar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU nos territórios indevidamente incorporados. [[RE 1.171.699](#), rel. min. Carmen Lúcia, j. 29-11-2019, P, DJE de 18-12-2019, Tema 400.]

221

220 Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-1-artigo-18>. Acesso em: 02 nov. 2020.

221 Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-1-artigo-18>. Acesso em: 02 nov. 2020.

3.2. Repartição de Receitas

A necessidade de existência de receita própria das entidades federativas outras que o ente central é questão indubitável, pois a repartição de competências não possui aplicabilidade quando não há meios para a sua execução.

Nesse sentido.:

Pode-se caracterizar a experiência federativa a partir da criação de um Estado único, a partir da União, cuja base jurídica é uma Constituição – de regra escrita e rígida, não havendo direito de secessão, ou seja, o vínculo associativo é indissolúvel. Ainda, a soberania pertence e é desempenhada pelo Estado Federal – a União –, apesar de uma distribuição de competências feita por via constitucional com poderes próprios a cada um dos entes federados, **que dispõem, ainda, de rendas próprias de cada esfera para poder fazer face aos encargos de que são titulares.**²²²

(sem grifos no original)

Em uma análise da distribuição de poder no território brasileiro, coloca-se, em posição clara, o papel central da partilha tributária entre os entes federativos, no sentido de que, caso a repartição de competências não seja acompanhada pela de recursos, a autonomia *in thesis* não possui qualquer efetividade.

Dentro dos elementos fáticos de ordem econômica, social, eleitoral e outros, se insere a relevância crucial da divisão dos tributos.:

Finalmente, com a Constituição de 1988, restabeleceu-se a força dos estados, acrescentada pela presença dos municípios, transformados na Constituição em entes de direito próprio, formando com os estados[-membros] e com a União as três partes da Federação. Por trás desse jogo político-institucional, movem-se outras forças, econômicas e sociais. Ora emergem pólos de desenvolvimento econômico regional, ora o peso da demografia, tendo em vista as eleições, dota certos estados de maior capacidade de barganha e de poder, ora a presença de lideranças expressivas contrapõe-se ao poder do Presidente e aos outros chefes e assim por diante. *A expressão desse jogo no plano institucional se dá nas decisões relativas à partilha dos impostos, taxas e contribuições que, em última análise, dão o contorno das margens de manobra, maiores ou menores, para o exercício das soberanias [sic; autonomias] respectivas dos estados, dos municípios e da União.*²²³

(sem grifos no original)

Em conceituação do federalismo em função da sua marca distintiva, no sentido de que se trata de um formato estatal do qual consta “uma clara divisão de poder entre os governos nacional e subnacionais, no qual cada unidade federativa desfruta de poderes exclusivos, *bem*

²²² STRECK; MORAIS, 2014, p. 178.

²²³ CARDOSO, 2009, p. IX.

como da necessária autonomia para exercer esses poderes sem interferência de outras entidades”,²²⁴ observa-se esse ponto, ainda que não diretamente.

Durante o regime militar brasileiro (1964-85), não havia que se falar em aplicabilidade do princípio federativo, “pois os governadores não tinham autonomia plena diante do Presidente, *mesmo em questões tipicamente estaduais*”.²²⁵ Foi na transição para a ordem democrática de 1988 que foi conferida autonomia às entidades da federação.

Essa mudança culminou no período caracterizado como o *federalismo estadualizado*, forte, robusto, “ou mesmo ‘a nova política dos governadores’, numa referência à Velha República (1889-1930), quando os estados tinham uma autonomia virtualmente ilimitada em relação ao governo central”.²²⁶

Essa realidade pode ser explicada da seguinte maneira.:

A volta ao regime plenamente democrático deu força aos governadores, como resultado da descentralização promovida pela Constituição de 1988. Com os recursos políticos à sua disposição – empresas e bancos estaduais, a capacidade de emitir títulos – os governadores ficaram tão poderosos que passaram a ter poder de veto na política nacional, o que representou uma séria ameaça aos poderes presidenciais, em particular no tocante à economia nacional.²²⁷

Esse dito *poder de veto* sobre a agenda presidencial advinha do controle, exercido pelos governadores, sobre a bancada dos seus estados no Congresso Nacional. Trata-se de expressão análoga, dotada de conotação jurídica material, não formal.

A necessidade de negociação, por parte do Presidente, com os Governadores, a fim de angariar apoio parlamentar para a aprovação das suas políticas, marcou o período que compreende os primeiros anos da ordem constitucional de 1988.²²⁸

A suficiência das autoridades regionais para “barrar qualquer tentativa do Governo Federal de impor restrições fiscais aos estados” configurou, acertadamente, forte manifestação do pacto federativo brasileiro, já sob a égide da ordem constitucional atual.²²⁹

Desse modo, embora possa-se afirmar que essa política baseada nos estados seja, ainda que em lógica inversa daquela que se verifica atualmente, contrária aos postulados federativos, visto que a descentralização exagerada é imprópria ao federalismo, visualiza-se, nessa realidade passada, contradição de nível menor do que se observa-se hodiernamente.

224 REGIS, 2009, p. 27 (sem grifos no original).

225 REGIS, 2009, p. 27 (sem grifos no original).

226 REGIS, 2009, p. 27.

227 REGIS, 2009, p. 27.

228 REGIS, 2009, p. 28.

229 REGIS, 2009, p. 28.

O elemento concessivo desse raciocínio se manifesta na impropriedade da *restrição orçamentária flexível*..:

O termo “restrição orçamentária flexível”, ou “não-rígida”, para governos subnacionais descreve uma situação na qual uma entidade subnacional (por exemplo, um estado) manipula seus recursos de maneira inapropriada. O problema mais óbvio ocorre quando um governo estadual assume débitos que podem, mais tarde, ser passados ao governo central – e aceitos por ele [...].²³⁰

Esse não é, naturalmente um cenário saudável para uma federação, pois a passagem do débito de uma região do país para o governo central acarreta a passagem desse débito para todos as outras regiões.

Contudo, visualiza-se um cenário substancialmente mais propício à realização do princípio federativo nessa época. Com efeito.:

Considerando que praticamente todas as questões importantes na agenda política, como a reforma fiscal, estão relacionadas com o equilíbrio de poder na esfera federal, os presidentes brasileiros freqüentemente enfrentam uma oposição fatal dos governadores de estado. Nessa hora, *os governadores podem decidir por pressionar as respectivas bancadas se o Presidente propuser reformas que reduzam a autonomia dos estados* [...].²³¹

(sem grifos no original)

A explicação dessa realidade passada não é complexa. Tratou-se de reação ao regime militar, no qual “o poder dos governadores foi visto como uma ameaça aos objetivos do próprio regime”²³² e, por isso, “esse poder foi reduzido *com a centralização das receitas fiscais* e pela extinção das eleições diretas para governadores”.²³³

No retorno à democracia, iniciado antes mesmo do advento da Carta de 1988, “especialmente depois das eleições de 1982, o poder dos governadores foi lentamente restaurado, de maneira que sua influência sobre as respectivas bancadas federais passou a ser maior do que a dos partidos.”²³⁴

Nesse cenário, a relevância do aspecto financeiro, manifestado, no universo estatal, na esfera tributária, se mostra indiscutível.:

Os principais pontos de negociação entre governadores e o Presidente da República envolvem a indicação de diretores de estatais federais e dentro da própria administração direta, *a concessão de socorro financeiro aos estados e a renegociação das dívidas estaduais*. Essas negociações são fundamentais para a formação de coalizões, dentro do Congresso, que dão suporte ao Executivo Federal [...]. Em outras palavras, num sistema de partidos políticos frágeis e fragmentados [...], no qual o Presidente não tem condições de montar sua própria base de

230 REGIS, 2009, p. 28, n. 2.

231 REGIS, 2009, p. 28.

232 REGIS, 2009, p. 28.

233 REGIS, 2009, p. 28 (sem grifos no original).

234 REGIS, 2009, p. 28.

sustentação parlamentar, a ajuda dos governadores é essencial. [...] *Empréstimos e rolagens de dívidas são então moedas de barganha.*²³⁵

(sem grifos no original)

Já nessa época, em que, especificamente quanto às relações entre os poderes executivo federal e estaduais, havia um predomínio político do comando executivo estadual, e onde o federalismo brasileiro apresentava certa funcionalidade, no que tange à autonomia política dos estados-membros, a ausência de cooperação já marcava o federalismo brasileiro.:

O “estatismo” do federalismo brasileiro pós-1988 pode ser visto na questão da governabilidade e nas relações intergovernamentais. Essas relações têm um cunho predatório, com os governadores tendo como certo que aqueles que agissem responsabilmente seriam duplamente punidos: seus estados teriam de assumir parte do ônus financeiro criado pelos outros, sem ter o bônus da restrição orçamentária não-rígida [...]. Pela teoria do *federalismo predatório*, o comportamento dos governadores apresenta três características gerais [...]: 1. O poder dos governadores deriva da sua influência sobre a bancada federal de seu estado. Assim, eles podem barrar iniciativas presidenciais que visem uma reforma desfavorável aos estados. 2. **Os governadores não agem cooperativamente.** Apesar do grande capital político ao seu dispor, eles não formam alianças para deflagrar um projeto hegemônico. 3. **Os governadores mais fortes nesse sistema não cooperam com o Governo Federal.**²³⁶

(grifou-se)

Veja-se a nomenclatura conferida. Pode-se dizer que *federalismo predatório* é uma expressão um tanto agressiva. No entanto, essa realidade muda, substancialmente, com a substituição, em um plano pragmático, do poder exercido pelos governadores, por aquele agora ostentado pelos partidos políticos.

Nesse sentido.:

Muito embora muitos desses argumentos ainda possam ser invocados, um novo olhar sobre o federalismo brasileiro, dentro do processo de enfraquecimento-robustecimento, se impõe. Se o federalismo brasileiro foi, em uma época, robusto, no sentido de que os governadores tinham ao seu dispor muitos recursos políticos, hoje não é bem assim. *O poder de veto dos governadores era, especificamente, função dos recursos a que tinham acesso. Hoje esse acesso é mais limitado, de forma que dizer que eles têm mais poder que o Presidente é amplamente questionável.*²³⁷

(sem grifos no original)

Acerca dessa transferência de poder político.:

Não há dúvida de que o federalismo brasileiro pós-1988, que foi descentralizado e desorganizado, provocou um impacto negativo na capacidade do governo federal de aprovar e executar sua agenda. Ainda assim, esse exagerado poder dos governadores pode ter sido útil na transição democrática, exatamente pelo controle dos governadores sobre as respectivas bancadas federais [...]. Mas até onde foi esse

235 REGIS, 2009, p. 29.

236 REGIS, 2009, pp. 29-30.

237 REGIS, 2009, p. 30.

controle? Alguns comentaristas argumentam que o controle atual dos governadores sobre suas bancadas é menor do que se pensa. A tese de que haveria um federalismo robusto no Brasil é então questionada. Os parlamentares, na verdade, tenderiam a seguir a orientação partidária, mais do que a dos governadores de seus estados. *Assim, a idéia de exercer o poder de veto é ditada pelos interesses do partido, e nem tanto pelos interesses dos estados.* Desde a década de 1990 a aprovação de matérias legislativas de interesse do Executivo Federal é semelhante à de países de sistema parlamentarista [...].²³⁸

(sem grifos no original)

A comparação com o parlamentarismo é claramente dada devido ao fato de que, nesse sistema de governo, o Legislativo exerce substancial influência sobre o Executivo, muito superior àquela que se observa no sistema presidencialista, próprio do Brasil (art. 1º, *caput*, CF/88).

A fim de dar respaldo às afirmações feitas acerca da mudança de titularidade do poder político, do Executivo estadual para o Legislativo, foi feita pesquisa de cunho estatístico.:

Para isso, uma interessante investigação teve lugar na Câmara dos Deputados [...]. Foi analisado se a influência sobre os deputados do Presidente e/ou dos partidos políticos é maior do que a dos governadores, lembrando que *o Governo Federal teve sucesso inclusive na aprovação de legislação que impunha controle político e restrições orçamentárias aos estados.* Os dados foram colhidos entre 1989 e 2000, e apenas naquelas votações nominais nas quais as posições do governo e/ou dos partidos já tinham sido anunciadas (861 no total).²³⁹

(sem grifos no original)

Com foco na potência política dos partidos, verificou-se que.:

A congruência entre os votos individuais dos legisladores e a posição dos líderes dos partidos é relativamente elevada. Pode-se até inferir que, com base na posição dos líderes partidários, seria possível prever com exatidão 95% dos resultados obtidos nessas votações. Em mais de 90% dos casos essa disciplina partidária se aplicou a mais de 80% dos parlamentares. [...] Os mesmos estudos demonstraram que a congruência regular entre legisladores dos partidos da base do governo e a posição governamental anunciada pelo líder do governo na Câmara atingiu 86,7% no decênio 1989-99. Essa taxa de congruência sobe para 89,7% quando todos os partidos da coalizão reforçam a mesma posição.²⁴⁰

(sem grifos no original)

Os resultados são notórios. Principalmente levando em conta a distinção relativa ao que poderia ser colocada como a primeira fase da ordem federal de 1988, na qual “só em 12 de 575 votações menos de 70% dos parlamentares votaram com seus líderes”.²⁴¹

238 REGIS, 2009, p. 31.

239 REGIS, 2009, p. 31.

240 REGIS, 2009, pp. 31-2.

241 REGIS, 2009, p. 31.

A conclusão a que se chegou, relativa ao momento atual, é a de que “os presidentes necessitam do apoio partidário para aprovar sua agenda”, com “o presidente e os líderes dos partidos trabalham para forjar alianças duradouras”.²⁴²

Observa-se que falta aí a representação regional ou municipal. E não somente no âmbito tributário, mas geral. Ao presidente cabe a persecução dos interesses da nação, centrais, muitas vezes distintos daqueles dos estados-membros.

Aos partidos políticos, compete a busca dos seus ideais específicos, que nada têm a ver, *a priori*, com os interesses das regiões do país, mas com ideias e convicções de ordens filosófica e moral. E essa realidade encontra reflexo na ordem tributária atual, de caráter, no que concerne ao equilíbrio do pacto federativo, equivocado.

O sistema tributário nacional está disciplinado nos artigos 145 e seguintes da Constituição da República. A inserção da norma do art. 148, que determina que poderá a União, mediante lei complementar, instituir empréstimos compulsórios, ainda que em casos taxativamente previstos, já se apresenta um tanto duvidosa, em um federalismo dito cooperativo.

A norma do artigo 152 também se mostra consideravelmente questionável. Em uma realidade assimétrica como a do Brasil, a vedação aos entes federativos outros que a União ao estabelecimento de “diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino”, se mostra altamente prejudicial, já no campo teórico, à autonomia financeira dessas entidades.

Já no rol das competências, tem-se que as da União estão listadas no art. 153, assim como, de modo complementar e subsidiário, assim como em situações extraordinárias, no art. 154; as dos Estados e do Distrito Federal, no art. 155; e as dos Municípios no art. 156. A repartição das receitas tributárias, por sua vez, encontra-se nos artigos 157 a 162.

Sobre a realidade dessa repartição, o Professor Ives Gandra da Silva Martins, em uma comparação dos modelos federalistas norte-americano e brasileiro, é categórico quanto à inexistência de receita própria municipal no contexto brasileiro.

Com efeito.:

A Federação implica uma tríplice autonomia, a saber: financeira, política e administrativa.

Os Estados Unidos são uma Federação. O país, após a independência, foi crescendo pela união de novos Estados, formando-se a Federação naturalmente. Não obstante os municípios americanos não terem receitas tributárias próprias, por determinação constitucional, podendo ser apenas derivadas de outorgas legislativas, têm parcela

242 REGIS, 2009, p. 32.

ponderável das receitas de Estados e do governo central, razão pela qual possuem autonomia financeira.

[...]

A Federação brasileira, copiada do modelo americano, só o foi formalmente. *No modelo atual, tem, teoricamente, mais independência financeira embora, na prática, essa independência seja menor, na medida em que foram outorgadas aos municípios receitas tributárias peculiares.* Como o país é formado de municípios grandes, médios e pequenos, sendo os economicamente pequenos em maior número, à evidência, sua liberdade e receitas próprias, *na verdade inexistem, à falta de sustentação financeira para subsistirem.* Vivem, tais municípios, mais das transferências das rendas da União e dos Estados, que daquelas decorrentes de seu próprio direito de impor. São, portanto, legalmente, os municípios brasileiros, mais independentes que os municípios americanos mas, na prática, a autonomia financeira destes é muito maior.²⁴³

(sem grifos no original)

Muito mais do que isso, a melhor doutrina tributária chega mesmo a negar a existência da forma estatal federada no Brasil, à luz, precisamente, do elemento marcante do integralismo aplicado ao federalismo: o centralismo do poder central.:

Em nossa Federação, por outro lado, *a União exerce rígido controle da política tributária dos entes federados*, como ocorre com o ICMS, assim como com as dotações orçamentárias, *razão pela qual a descentralização financeira é relativa*, condicionando, por decorrência, as autonomias políticas e administrativas, nitidamente vinculadas a maior dependência de recursos.

O Brasil, portanto, não se constitui em uma Federação real. Continua sendo um Estado fortemente centralizado, à luz de determinada doutrina, que pretende seja a Federação moderna apenas admissível em função de um planejamento central, capaz de evitar as grandes distorções sociais e econômicas, assim como permitir rápida ação do país em relação a quaisquer medidas externas, de impossível obtenção, se cada unidade federativa tivesse autonomia absoluta. Por isto, do bolo tributário, em torno de 60% ficam para a União e 40% para 26 Estados, D.F. e 5.568 Municípios.

²⁴⁴

(sem grifos no original)

A conclusão a que se chega é fácil visualização. Há bem pouco de cooperativo, materialmente falando, no federalismo cooperativo, formalmente consagrado, na ordem jurídico-constitucional brasileira de 1988.

²⁴³ In: BOLONHA; LIZIERO; SEPULVEDA, 2019, pp. 10-1.

²⁴⁴ In: BOLONHA; LIZIERO; SEPULVEDA, 2019, p. 11.

3.3. Desapropriação

A autonomia dos entes políticos brasileiros é gravemente ferida pela distribuição vertical dos poderes ou princípio da hierarquia federativa.

Assim, exemplifica-se a referida discrepância entre o caráter formal cooperativo e material, em tese, integralista da federação brasileira através e pela desapropriação de bens públicos de entes da federação por outros, consagrada no Decreto-Lei nº 3.365/41.

A despeito das diferentes nomenclaturas dadas pela doutrina, na hipótese de conflito entre os interesses dos entes federativos do país, a resolução é dada de forma vertical, com a expressa autorização normativa para que o interesse geral, *i.e.*, da União, prepondere sobre o regional dos estados-membros, e este, sobre o local, dos municípios.²⁴⁵

Em 18 de junho de 1941, foi publicado, no Diário Oficial da União, o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que trata das desapropriações por utilidade pública.²⁴⁶ No art. 2º, § 2º, prevê-se a possibilidade de desapropriação de bens públicos; os bens estaduais, municipais e distritais podem pela União, e os bens municipais pelos Estados.²⁴⁷

O instituto da desapropriação, previsto no art. 5º, XXIV, CF/88 e constituído em modalidade supressiva de intervenção estatal no direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88), pode ser definido, em sentido amplo.:

Lato sensu, e regra geral [sic], é a operação complexa de direito público mediante a qual o Estado obriga o proprietário de um bem, privado ou público, a transferir-lhe esse bem, ocorrendo necessidade pública, utilidade pública ou interesse social.²⁴⁸

Já em sentido estrito.:

Stricto sensu, é a operação complexa de direito público mediante a qual a Administração obriga o proprietário de um bem a transferir-lhe a propriedade e posse desse bem, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, desde que haja necessidade pública, utilidade pública ou interesse social.²⁴⁹

A competência legislativa acerca desse instituto é privativa da União (art. 22, II, CF/88), de modo que não se pode, à luz do 1º (primeiro) dos 3 (três) critérios de resolução de antinomias jurídicas do direito brasileiro, a saber, especificidade, cronologia e hierarquia (art. 2º, DeL

245 FIGUEIREDO, 2013, p. 469.

246 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 25 set. 2020.

247 Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

[...]

§ 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.

248 CRETELLA JR., 1978, pp. 176-7.

249 CRETELLA JR., 1978, p. 177.

4.657/42), proceder à feitura de normas estaduais ou municipais que afastem a incidência desse instituto aos bens públicos.

Estando uma matéria presente no elenco dos arts. 22 e 24 da Constituição da República, não podem os Estados ou os Municípios legislar sobre ela. As competências estaduais e municipais são, respectivamente, subsidiárias (art. 25, § 1º, CF/88) e suplementares às federais (art. 30, II, CF/88) nesse ponto.

Essas considerações são feitas à vista da clara inconstitucionalidade da desapropriação de bens públicos, por se constituir em violação direta à autonomia dos entes da federação brasileira. Com efeito, o modelo federal brasileiro não comporta, em tese, hierarquia entre os seus entes.:

Na *repartição horizontal* adotada pela Constituição de 1988 foram atribuídos poderes enumerados à União (CF, arts. 21 e 22) e aos Municípios (CF, art. 30) e poderes remanescentes ou residuais aos Estados-membros (CF, art. 25, §1.º). [...] **Por ser a Constituição o fundamento imediato de validade das leis federais, estaduais, distritais e municipais, em regra, não existe hierarquia entre elas.** Na hipótese de conflito de normas editadas por entes federativos diversos, a verificação da prevalência de uma sobre a outra deve ser feita a partir das competências constitucionalmente atribuídas. A usurpação da competência legislativa por quaisquer das pessoas estatais implica em transgressão constitucional.²⁵⁰

(grifou-se)

O critério hierárquico de resolução de conflitos de leis não se relaciona à sobreposição de um ente mais abrangente sobre o outro, como a União sobre um Estado ou um Estado sobre um Município, mas com o princípio da supremacia constitucional e com a sobreposição de determinadas espécies normativas, como a lei complementar, a outras, e dos atos normativos primários, em geral, aos secundários, incapazes de criar direitos ou obrigações.

Leis federais ordinárias não são superiores a leis estaduais ou municipais ordinárias. Excepcionada a superioridade da Constituição Federal face às Constituições Estaduais, a hierarquia legal não é referente as entidades da federação. Uma lei federal ordinária não goza de posição superior a uma lei ordinária estadual ou municipal.

A doutrina administrativista comporta críticas severas, diretamente convergentes a esse pensamento.:

A Professora Raquel Melo Urbano de Carvalho orienta pela inconstitucionalidade dessa regra, considerando que a Constituição realizou “uma distribuição de competências entre as diversas pessoas políticas, sem evidenciar qualquer prevalência hierárquica a ser observada de um ente federativo perante outro. A ausência de hierarquia e o equilíbrio constitucional imposto nas relações entre os entes da Federação evidenciam, *venia premissa*, a inconstitucionalidade de regras como a do art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41” (ob. cit., p. 1.066). Na mesma linha, Marçal Justen Filho afirma que a regra “não é compatível com a Constituição

250 NOVELINO, 2016, p. 535.

de 1988, que determina que a federação importa igualdade entre todos os entes federativos (art. 19, III)”. Completa ainda que não há impedimento para a desapropriação de bens públicos, mas que essa deve ocorrer em igualdade de condições para todos os membros da Federação (ob. cit., p. 1.066).²⁵¹

O instituto da Desapropriação, previsto no art. 5º, XXIV, da Constituição da República, quando aplicado a bem público, promovido por entidade federativa em face de outra, menos abrangente, se traduz em violação direta aos postulados do federalismo cooperativo.

Essas considerações expõem, claramente, a necessidade corrente de reflexão acerca dos meios pelos quais a cooperação entre as autoridades, divididas em função da tripartição dos poderes constituídos (art. 2º, CF/88) e das instituições do país, é exercida, a fim de se chegar à uma conclusão sólida e devidamente fundamentada acerca da natureza do federalismo brasileiro contemporâneo.

A Intervenção Federal foi trabalhada em primeiro plano porque, como se pode observar dos dados trazidos pela imprensa, as consequências de uma atividade de cooperação má gerida e executada de modo não cuidadoso podem ser, como no caso da Intervenção de 2018 no Rio de Janeiro, prejudiciais aos valores, bens, direitos e garantias mais importantes de qualquer ordenamento: os postulados da vida, liberdade, segurança, saúde, entre outros, dos cidadãos.

A questão da desapropriação dos bens públicos foi trazida em seguida devido ao descabimento, não somente concreto ou casuístico, mas teórico, normativo ou geral, de um conceito como o de hierarquia verticalizada,²⁵² diretamente divergente do núcleo democrático e dos pressupostos da forma federada cooperativa de Estado.

Em vigor desde a segunda metade de agosto de 1941 (art. 43), o Decreto-Lei nº 3.365/41 regula o instituto da desapropriação no Brasil há 79 (setenta e nove) anos, período no qual a ordem federal, que deveria garantir não somente descentralização, mas autonomia político-administrativa, vem sendo violada por disposições normativas e jurisprudenciais gerais e específicas, das quais essa questão é mero apontamento exemplificativo.

Desse modo, verifica-se que a teoria da hierarquia verticalizada configura uma realidade possivelmente inadequada, contraditória, no universo dito cooperativo do federalismo brasileiro.

251 MARINELA, 2016, p. 929, n. 50.

252 Notícias STF. **Decisão permite tombamento de bem da União por lei estadual**. 18 mai. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=343691>. Acesso em: 25 set. 2020.

3.4. Intervenção

Além da aplicação do instituto da desapropriação a bens públicos de entidades da federação da parte de outros, tem-se o instituto da intervenção, o qual, embora se constitua em manifestação da lógica federalista cooperativista, se manifestou, quando aplicado, de modo diretamente divergente dessa ideia, promovendo, em verdade, a lógica integralista que lhe é diametralmente oposta.

A previsão da Intervenção no ordenamento jurídico brasileiro se constitui em manifestação da consagração constitucional-formal do modelo federalista de cooperação da Carta de 1988.

Contudo, a Intervenção Federal ocorrida no Rio de Janeiro em 2018 se consubstancia em claro exemplo da prejudicialidade que a ausência de cooperação entre os estados-membros e demais entidades federativas pode causar.

O Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018,²⁵³ decretou a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (arts. 21, V, e 34, VIII, CF/88), tendo tido fim, em 27 de dezembro do mesmo ano.²⁵⁴

O balanço do Gabinete de Intervenção Federal (GIF) mostrou o uso de R\$ 890 milhões, componentes de 74% do orçamento total, de R\$ 1,2 bilhão. O Instituto de Segurança Pública fluminense (ISP/RJ) apontou redução nos índices de 8 (oito) dos 12 (doze) tipos de roubo que especifica, bem como queda de 13,6% no número de homicídios dolosos de março a novembro de 2018 na comparação com o igual período de 2017.²⁵⁵

No entanto, a imprensa aponta um aumento de 33% nas lesões corporais seguidas de morte e de 38% nas mortes por intervenção policial. Além disso.:

Dados do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec) da Universidade Candido Mendes e do Observatório da Intervenção (OI) apontam que, sob intervenção federal na área da segurança pública, o Rio de Janeiro viu o número de tiroteios crescer 57% desde fevereiro de 2018. O OI também apontou que apenas 6% da verba destinada, ou seja, R\$ 72 milhões, foi, de fato, utilizada, sendo que a maior parte, R\$ 61 milhões, foi destinada às Forças Armadas.²⁵⁶

253 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9288-16-fevereiro-2018-786175-publicacaooriginal-154875-pe.html>. Acesso em: 24 set. 2020.

254 Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/12/27/cerimonia-encerra-intervencao-federal-na-seguranca-do-rj.ghtml>. Acesso em: 24 set. 2020.

255 Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/12/28/interna_politica,727643/para-especialistas-intervencao-federal-no-rio-deixa-saldo-negativo.shtml. Acesso em: 24 set. 2020.

256 Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/12/28/interna_politica,727643/para-especialistas-intervencao-federal-no-rio-deixa-saldo-negativo.shtml. Acesso em: 24 set. 2020.

Os apontamentos do CESEC foram especificados pela sua coordenadora à época, cientista social Silvia Ramos.:

uma das características do período de 10 meses de intervenção foi a escolha pela manutenção e aprofundamento de um modelo que percebe os problemas da violência e da criminalidade como de guerra, resolvidos com operações, tiroteios, equipamentos de combate e aumento de confronto.

[...] os indicadores do OI mostram aumento de tiroteios, elevação nas mortes por policiais e manutenção, em números altíssimos, da letalidade violenta, que é a soma de todas as mortes violentas.

Este ano, o Rio de Janeiro vai bater seu recorde histórico em mortes em decorrência de intervenção de agentes do estado. Vamos ultrapassar 1,5 mil em um único ano. Número inacreditável, sem precedentes, sem parâmetros em polícias ao redor do mundo, destacou. O que os militares entregam para os próximos governo são indicadores em queda contra o patrimônio, mas crimes contra vida elevados. Violência tem solução. O caso do Rio é o uso de políticas de segurança erradas, criticou. É preciso investigar as chacinas, que foram mais de 60 este ano, e desarticular as facções criminosas e milícias, apontou.²⁵⁷

No mesmo sentido, o pronunciamento de coronel da Reserva da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), que alegou ter sido a intervenção “muito mais política do que técnica”, levanta mais questionamentos.:

Nossos prognósticos se confirmaram, de que a intervenção dificilmente reverteria o problema da violência no Rio de Janeiro. Apesar de toda a autopromoção que o GIF demonstrou, foram números muito pífios para a emergência que a medida justificaria, opinou. Segundo ele, o Rio vinha de uma gestão catastrófica nos anos anteriores (2016 e 2017), que apontava para problemas financeiros. Nem houve grandes aportes. O orçamento de R\$ 1,2 bilhão demorou a chegar e a ser executado. A população não sentiu grande diferença, disse.²⁵⁸

Assim, verifica-se que a pertinência da instauração da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, em 2018, assim como os seus resultados, tanto em si mesmos, como finalidade, como em seus efeitos paralelos, são altamente questionáveis.

257 Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/12/28/interna_politica,727643/para-especialistas-intervencao-federal-no-rio-deixa-saldo-negativo.shtml. Acesso em: 24 set. 2020.

258 Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/12/28/interna_politica,727643/para-especialistas-intervencao-federal-no-rio-deixa-saldo-negativo.shtml. Acesso em: 24 set. 2020.

4. CONCLUSÃO

Como se pode afirmar que uma federação é cooperativa quando os estados-membros e os municípios não podem exercer suas competências apropriadamente, pois veem-se constantemente na dependência do repasse de recursos da União, detentora da substancial parcela de arrecadação de tributos?

À luz dos fatos expostos, deve-se indagar o seguinte.: como se pode afirmar que uma federação é cooperativa, quando o instituto que existe para assegurar a sua manutenção é aplicado de modo que a fere, indiretamente, através da violação direta dos direitos e garantias individuais fundamentais pertinentes à vida, à saúde e à segurança?

Conclui-se, pelos fatos expostos, que a federação brasileira possui caráter, a nível material, integralista, centralista, e não cooperativo, como teoricamente exposto na Carta Constitucional.

A negatividade dessa natureza integralista se manifesta de diversos fatores. Desde a desnaturação do pacto federativo contemporâneo, o que já é, *per se*, uma afronta cabal à ordem constitucional, especialmente quando se observa a natureza de cláusula pétrea do princípio.

Com efeito, ensina que a integração federalista é, conforme dita a melhor doutrina brasileira,²⁵⁹ fenômeno “visto como sujeição da esfera estadual à da União”, resultando em um “Estado unitário constitucionalmente descentralizado [...], paradoxalmente um federalismo conducente à negação da Federação”.

259 FERREIRA FILHO, 1989, p. 45.

5. REFERÊNCIAS

- BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antonio (org.). **Federalismo**: desafios contemporâneos. Porto Alegre: Ed. Fi, 2019, 269 pp. Disponível em: https://www.editorafi.org/591federalismo?fbclid=IwAR3l_1XYTUnNDACXh4sgWJPqnA-QVcVYe-5nKIJE-G0bE2djCuV9KrouPsk. Acesso em: 22 set. 2020.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, 552 pp.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. **O caminho para um federalismo das regiões**. Revista de Informação Legislativa - RIL, Brasília, a. 17, n. 65, jan-mar 1980. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181197>. Acesso em: 28 out. 2020.
- BRASIL. Planalto. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 set. 2020.
- BULOS, Uadi Lammêgos. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 32. ed., 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. **Federalismo constitucional e reforma federativa: poder local e cidade-estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, 1.248 pp.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**; trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

KARLHOFER, Ferdinand. Austrian Federalism: History-Properties-Change. *In*: KARLHOFER, Ferdinand; BISCHOF, Günter (eds.). **Austrian Federalism in Comparative Perspective**: Contemporary Austrian Studies, v. 24. University of New Orleans Press; Innsbruck University Press, 2015, pp. xix-xxxvii.

LUCAS, Eugénio Pereira. **Federalismo na União Europeia**. XXXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD, Rio de Janeiro-RJ, 22-26 set. 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB699.pdf. Acesso em: 31 out. 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINS DE ARAUJO, Luis Claudio. **Constitucionalismo transfronteiriço, direitos humanos e direitos fundamentais**: a consistência argumentativa da jurisdição de garantias nos diálogos transnacionais. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, 376 pp.

MARTINS DE ARAUJO, Luis Claudio. **Horizontalidade estatal e neodiscricionariedade administrativa**: redefinições do parametricidade da advocacia pública na sindicabilidade democrática. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 2, mai-ago 2019, pp. 338-60. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/390>. Acesso em: 24 set. 2020.

MARTINS DE ARAUJO, Luis Claudio. **Supremacia ou diálogos judiciais?** O desenvolvimento de uma jurisdição constitucional verdadeiramente democrática a partir da leitura institucional. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, a. 3, n. 1, 2014, pp. 01-45. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2014/01/2014_01_00001_00045.pdf. Acesso em: 24 set. 2020.

- MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.
- MAUÉS, Antonio Moreira. Justiça constitucional e espaço constitucional infranacional: os casos de Espanha e Brasil. In: MAUÉS, Antonio Moreira (org.). **Federalismo e Constituição: Estudos Comparados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, pp. 47-81.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.
- PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos fundamentales**. Madrid: Tecnos, 2004.
- RAMMÊ, Rogério Santos. **O federalismo em perspectiva comparada**: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. Rev. Eletr. Direito e Política, UNIVALI, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Jurídicas, Itajaí, v. 10, n. 4, 2015. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/viewFile/8374/4715>. Acesso em: 28 out. 2020.
- REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009 (Pref. Fernando Henrique Cardoso).
- ROMANO, Santi. **Princípios de direito constitucional geral**. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, 396 pp.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- SILVEIRA, Daniel Barile da. **Federalismo à brasileira**: Outros modelos de Estado. 16 mai. 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/FederalismoaBrasileira/124,MI280199,11049-Outros+modelos+de+Estado>. Acesso em: 31 out. 2020.
- SKOUTARIS, Nikos. Reflecting and building asymmetries: The role of (sub-)constitutional statutes in Spain and the UK. In: ALBERT, Richard; COLÓN-RIÓS, Joel I. (edit.). **Quasi-Constitutionality and Constitutional Statutes: Forms, Functions, Applications**. 1. ed. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2019, pp. 156-75.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: Introdução**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, 404 pp.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política & Teoria do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, 224 pp.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TURPIN, Colin; TOMKINS, Adam. **British Government and the Constitution**. 7. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**; trad. ale. Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, 620 pp.